

(Adresse)

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

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

Sehr geehrte Damen und Herren

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

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

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

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

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

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

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

### **Fazit**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

(Ort, Datum

(Name und Unterschrift)

---

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