



Universität
Zürich ^{UZH}

Zentrum für Rechtsetzungslehre

Notrecht in der Corona-Krise

Legistische Herausforderungen

Prof. Dr. Stefan Höfler



Notrecht: Rechtsetzung im Zeitraffer

Rahmenbedingungen

- **Handeln:**
zeitnahe Gesetzgebung
- **Feedback:**
zeitnahe Rechtsanwendung

Verfahren

- **Qualitätskontrolle:**
Stunden/Tage statt Wochen/Monate
- **Revisionen:**
Tage/Wochen statt Jahre/Jahrzehnte

Wissenschaft

Notrecht als Studienobjekt:
Legistik unter «Laborbedingungen»



Gesetzesredaktion «unter erschwerten Bedingungen»

Rahmenbedingungen

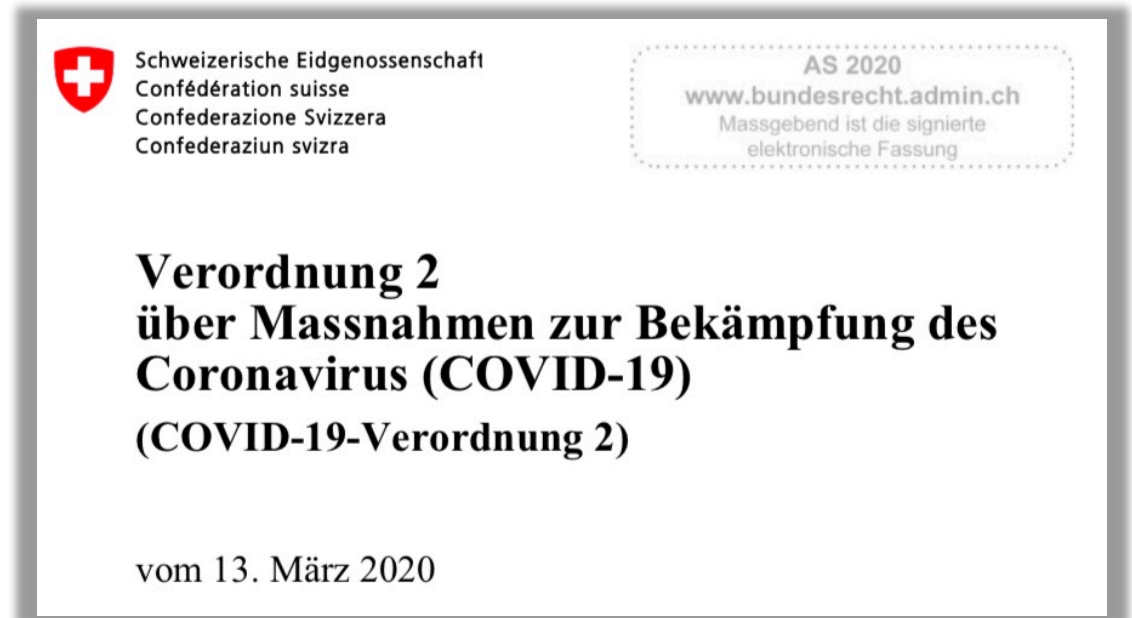
- grosse **Dringlichkeit**
- unmittelbare **Umsetzung**

Dilemma

- wenig **Zeit** für die Arbeit an der Verständlichkeit
- gesteigerte **Anforderungen** an die Verständlichkeit

Lehren für die Praxis

- Gibt es typische **Fallgruben**?
- *Beispiel:*
COVID-19-Verordnung 2



Vorbemerkung: Erlasstitel

sachliches Nebeneinander
vs. zeitliches Nacheinander

Besondere Lage

COVID-19-Verordnung

vom 28. Februar 2020

COVID-19-Verordnung besondere Lage

vom 19. Juni 2020

Ausserordentliche Lage / Notrecht

COVID-19-Verordnung 2

vom 13. März 2020

*Die COVID-19-Verordnung vom
28. Februar 2020 wird aufgehoben.*

COVID-19-Verordnung 3

vom 19. Juni 2020

*Die COVID-19-Verordnung 2 vom
13. März 2020 wird aufgehoben.*

Fallgrube 1: Deklarationen

Nutzen:

Appell, Empfehlung, Rechtfertigung

Risiko:

Rechtsunsicherheit

Art. 2 Abs. 1 (AS 2020 773)

Um die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie aufrechtzuerhalten und um insbesondere die Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln zu gewährleisten, **müssen** Massnahmen zur Einschränkung der Einreise von Personen aus Risikoländern oder -regionen getroffen werden.

Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 10b Abs. 1 (AS 2020 1249)

Besonders gefährdete Personen **sollen** zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden.

Verlassen sie das Haus, so **treffen** sie besondere Vorkehrungen, um die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und soziale Distanz einhalten zu können.



Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 10c Abs. 1 (AS 2020 783)

Besonders gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer **erledigen** ihre arbeitsvertraglichen Pflichten von zu Hause aus.

Art. 10c Abs. 1 (AS 2020 863)

Arbeitgeber **ermöglichen** ihren besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, ihre Arbeitsverpflichtungen von zu Hause aus zu erledigen.

Wer wird hier zu was **verpflichtet**?



Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 7d (AS 2020 863)

¹ Die Arbeitgeber im Bauhaupt- und -neben-gewerbe und in der Industrie sind **verpflichtet**, die **Empfehlungen des BAG** betreffend Hygiene und soziale Distanz einzuhalten.

² ...

³ Die zuständigen kantonalen Behörden können einzelne Betriebe oder Baustellen schliessen, falls die **Pflichten** nach Absatz 1 nicht eingehalten werden.



Rechtsetzungsdelegation!

Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 3 COVID-19-Verordnung besondere Lage (AS 2020 2213)

Jede Person beachtet die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zu Hygiene und Verhalten in der Covid-19-Epidemie².

² Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Neues Coronavirus > So schützen wir uns.

Fallgrube 2: Einzelfallgesetzgebung

Nutzen:

Reaktion auf konkrete Bedrohungslagen

Risiko:

Intransparenz

Art. 2 Abs. 2 (AS 2020 773)

Als **Risikoländer oder -regionen** gelten namentlich Länder und Regionen, die über eine **gemeinsame Grenze** mit der Schweiz verfügen und deren Behörden **ausser-ordentliche Massnahmen** zur Verhütung und Bekämpfung der COVID-19-Epidemie angeordnet haben.



Fallgrube 2: Einzelfallgesetzgebung

Art. 7e (AS 20202 1101)

¹ Besteht in einem Kanton **aufgrund der epidemiologischen Situation eine besondere Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung**, so kann der Bundesrat ihn auf begründetes Gesuch hin ermächtigen, für eine begrenzte Zeit und für bestimmte Regionen eine Einschränkung oder Einstellung der Tätigkeit bestimmter Wirtschaftsbranchen anzuordnen.

² Gesuche nach Absatz 1 können vom Bundesrat ganz oder teilweise bewilligt werden, wenn die folgenden **Voraussetzungen** erfüllt sind:

[...]

- e. Die Funktionsfähigkeit der betroffenen Wirtschaftsbranchen ist aufgrund des Ausbleibens von **Grenzgängern** beeinträchtigt.



Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Nutzen:

Flexibilität in der Anwendung

Risiko:

Rechtsunsicherheit



Art. 6 Abs. 2 und 3 (AS 2020 783)

² Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

a. Einkaufsläden und Märkte;

³ Absatz 2 gilt nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen:

a. Lebensmittelläden und sonstige Läden (z. B. Kioske, Tankstellenshops), soweit sie Lebensmittel oder **Gegenstände für den täglichen Bedarf** anbieten

Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Art. 6 Abs. 3 (AS 2020 773)

Die Absätze 1 und 2 [über das Verbot von Veranstaltungen, bei denen sich gleichzeitig 100 oder mehr Personen aufhalten] gelten gleichermassen für **Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe**, namentlich Museen, Sportzentren, Fitnesszentren, Schwimmbäder und Wellnesszentren.



Seilbahnen Schweiz (13. 3. 2020):

«Gemäss COVID-19-Verordnung 2 sind die Skigebiete nicht betroffen und die Bergbahnen können in Betrieb bleiben.»

Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Art. 6 Abs. 2 Bst. e (AS 2020 783)

² Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

- e. Betriebe mit **personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt** wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetik;



Transitionsschritt 1

Art. 6 Abs. 3 Bst. p (AS 2020 1249)

³ Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen, sofern sie über ein Schutzkonzept verfügen:

- p. Betriebe mit **personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt** wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetik;

Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Art. 7e Abs. 3 (AS 2020 1101)

Gehen die von einem Kanton getroffenen Massnahmen über die Ermächtigung des Bundesrates hinaus, so entfällt **für diesen** die Kurzarbeitszeitentschädigung des Bundes.



Fallgrube 4: Verweisungen

Nutzen:

geringerer Formulierungsaufwand

Risiko:

Fehleranfälligkeit

Art. 6a Abs. 1 (AS 2020 783)

Der Veranstalter entscheidet während der Frist **gemäss Artikel 12 Absatz 5**.

Art. 12 Abs. 5

Aufgehoben

Fallgrube 4: Verweisungen

Art. 3 Abs. 4 (AS 2020 773)

Die Strafbestimmungen **von Artikel 115 AIG** gelten **sinngemäss**.

Nulla poena sine
lege certa!

Art. 12 Abs. 1–3 (AS 2020 1131)

¹ Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt **von Absatz 2** am 13. März 2020 um 15.30 Uhr in Kraft.

² Artikel 5 tritt am 16. März 2020 um 06.00 Uhr in Kraft.

³ Diese Verordnung gilt höchstens für die Dauer von 6 Monaten ab Inkrafttreten **nach Absatz 1**.

Bis wann gilt **Artikel 5**?

Fallgrube 5: Inkrafttreten und Befristung

Nutzen:

verfassungsrechtliche Vorgabe

Risiko:

Misskommunikation

Art. 12 (AS 2020 773)

Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 13. März 2020 um 15.30 Uhr in Kraft.⁵

⁵ **Dringliche Veröffentlichung** vom 13. März 2020 im Sinne von Art. 7 Abs. 3 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (SR 170.512). **Infolge technischer Probleme erfolgte diese als ausserordentliche Veröffentlichung** im Sinne von Art. 17 Abs. 1 der Publikationsverordnung vom 7. Oktober 2015 (PubIV, SR 170.512.1) auf den Internetseiten www.ch.ch und bag-coronavirus.ch/downloads/ sowie durch Übermittlung an die Einsichtnahmestellen nach Art. 18 PubIV.

Fallgrube 5: Inkrafttreten und Befristung

Art. 5 Abs. 1 (AS 2020 1249)

Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten sind verboten.

Art. 12 Abs. 8

Die Massnahmen nach dem 3. Kapitel (Art. 5–8) gelten bis zum 10. Mai 2020.

Die obligatorischen Schulen sind ab dem 11. Mai 2020 wieder offen!



Fazit

1. Notrecht taugt nicht zur **Krisenkommunikation**, es ist aber automatisch Teil davon.
2. Notrecht ist anfällig für **legistische Fallgruben**, deshalb sollte man insbesondere:
 - a. **Deklarationen** vermeiden,
 - b. **Einzelfallgesetzgebung** transparent machen,
 - c. **(Un-)Bestimmtheit** vorausschauend einsetzen,
 - d. **Verweisungen** vermeiden,
 - e. **Inkrafttreten und Befristung** an die tatsächliche Dauer der Massnahmen angleichen.



Eine **gute Gesetzesredaktion** ist gerade auch in Krisenzeiten unerlässlich!

Literaturhinweis

Stefan Höfler, Notrecht als Krisenkommunikation? Redaktionelle Fallgruben in der COVID-19-Verordnung 2, AJP 2/2020, 702 ff.