

Stellungnahme

16. Juni 2020

6-2-2_Pandemie

GR/MJ

Covid-19-Verordnung besondere Lage Stellungnahme der GDK

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Konsultationsverfahren

Die GDK wurde eingeladen, die Rückmeldungen der Kantone zum Verordnungsentwurf vom 12.6.2020 über das Wochenende einzuholen und dem GS EDI / BAG bis am 16.6 am Morgen zusammengefasst zuzustellen. Wir sind uns bewusst, dass angesichts der Ankündigung, per 19.6.2020 aus der ausserordentlichen Lage in die besondere Lage zu wechseln, ein zeitlich enges Korsett gegeben ist. Wir sind jedoch der Ansicht, dass in Zukunft mit Art. 6 Abs. 2 EpG andere Konsultationswege und -fristen spielen müssen, um eine gesetzeskonforme Konsultation begründen zu können.

1.2 Zukünftige Konsultationsgefässe

Wir gehen deshalb davon aus, dass für die zukünftigen Anhörungen der Kantone gemäss Art. 6 Abs. 2 EpG in der besonderen Lage die politischen und fachlichen Gefässe noch zu definieren sind und ausserhalb dieser Verordnung partnerschaftlich geregelt werden. Insbesondere auf der politischen Ebene sind die Abspracheformen zu klären, damit alle Kantone sich einbringen können. Der Vorstand der GDK wird sich an seiner Sitzung vom 25. Juni 2020 mit dem Direktor des BAG darüber austauschen, anhand welcher Kriterien und Organisationsstrukturen die GDK einen Miteinbezug der Kantone erwartet.

1.3 Beurteilung des Verordnungsentwurfs

Wir erachten den Aufbau des Erlasses und die durch die Verordnung verfolgten Zielsetzungen als richtig, um

- die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen zu klären;
- aufgrund der derzeitigen Infektionszahlen weitere Lockerungen vorzunehmen;
- die Schutzbestimmungen zu vereinfachen;
- den Kantonen die Kompetenz für Abweichungen zu lassen, falls sich diese als notwendig erweisen;
- qualifiziert klarzustellen, dass die Kantone ihre Zuständigkeit behalten, soweit diese Verordnung nichts anderes bestimmt (Art. 3).

Die Lockerungen und die Rückkehr zu einem normalisierteren Alltag basieren auf dem Prinzip der Rückverfolgbarkeit der Kontakte infizierter Personen. Wir müssen uns bewusst sein, dass das Contact Tracing bei stark ansteigenden Infektionszahlen an Mengen- und Machbarkeitsgrenzen stossen wird und gestützt auf ein Reboundkonzept wiederum Massnahmen notwendig werden.

Die Reduktion des Mindestabstands von 2 auf 1,5 Meter wird aus fachlicher Sicht und mit Blick über die Landesgrenze von der Mehrheit der Kantone als vertretbar erachtet, da sie Erleichterungen in der praktischen Umsetzung der Schutzkonzepte bringt. Mehrere Kantone äussern sich jedoch aus Kommunikationsgründen skeptisch gegenüber der neuen Distanzregel. Die vergangenen Wochen habe man in der Bevölkerung vehement diese Distanz-Regelung vertreten, weshalb ein Wechsel zu Verwirrung und genereller Infragestellung von Massnahmen führen könne.

Einzelne Bestimmungen, insbesondere jene für Veranstaltungen von 300 Personen und mehr, dürften sich in der Praxis als aufwändig umzusetzen, zu kontrollieren und durchzusetzen erweisen.

2. Zuständigkeit der Kantone (Art. 3)

Wir schlagen einen neuen Abs. 2 vor:

«In besonderen epidemiologischen Gefährdungslagen können die Kantone weitergehende Massnahmen vorsehen.»

Dies würde den Kantonen zusätzlich zu Art. 11 Abs. 2 einen gewissen Handlungsspielraum geben, sollte eine Intervention in einem Kanton aufgrund eines Anstiegs der Fallzahlen nötig werden.

3. Grundsatz (Art. 4) / Empfehlung Maskentragung (Art. 4 Abs. 2 sowie Art. 10)

Wir verstehen die Formulierung in Art. 4 Abs. 1 «jede Person ist gehalten», als Empfehlung, was wir begrüssen. Aus der Verordnung ergibt sich der Empfehlungscharakter jedoch nicht durchgängig. In Art. 4 Abs. 2 zum Beispiel wird das Tragen einer Maske absolut formuliert: «(...) sind Gesichtsmasken zu tragen (...)». Zudem wird im Anhang in Kapitel 2 «Grundregeln» im Punkt 3 von einem «obligatorischen tragen von Masken» gesprochen. Wir regen an, die Formulierungen diesbezüglich zu klären.

Dass von einem generellen Maskenobligatorium in der Öffentlichkeit (und auch im öffentlichen Verkehr) abgesehen wird, ist richtig. Wir gehen davon aus, dass bei der Anordnung eines Obligatoriums im ÖV zu Stosszeiten bei ansteigenden Fallzahlen eine Konsultation der Kantone vorgenommen wird, falls dieses auf nationaler Ebene angeordnet werden soll (vgl. Erläuterungen Ziff. 2.1, Punkt 5, S. 3 oben). Es wäre zu begrüssen, wenn der Bund die angedachte Strategie diesbezüglich offenlegen würde, insbesondere ab wie vielen Neuansteckungen eine Pflicht zum Maskentragen als sinnvoll erachtet wird.

Obwohl national kein Maskenobligatorium im öffentlichen Verkehrs vorzusehen ist, sollte es konzessionierten Transportunternehmen – wie jedem anderen Unternehmen – möglich sein, von den Kundinnen und Kunden das Tragen einer Hygienemaske verlangen zu können, wenn sich andere Schutzmassnahmen (Distanz, Abschränkungen) nicht umsetzen lassen. Dies als Ausnahme von der Transportpflicht gemäss Art. 12 Personenbeförderungsgesetz (SR 745.1). Denn bereits heute ist in öffentlichen Verkehrsmitteln das Tragen von Masken speziell während den Stosszeiten dringlich empfohlen (Ziff. 2.1 der Erläuterungen, zweitletzter Absatz). Den konzessionierten Transportunternehmen sollte daher erlaubt werden, von ihren Kundinnen und Kunden namentlich bei hohem Personenaufkommen das Tragen einer Hygienemaske zu verlangen. Art. 10 der Verordnung sollte entsprechend ergänzt werden.

[mit EDK abgesprochen:] Art. 4 Abs. 1 ist unter einem weiteren Aspekt zum Teil missverständlich formuliert, weil der Begriff «Schulkinder» verwendet wird. Gemäss den Erläuterungen zu dieser Bestimmung richtet sich Art. 4 an Personen in ihrem Privatleben und bezieht sich nicht auf die Schulen. Letztere werden in Art. 6 geregelt. Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor:

«Jede Person ist gehalten, die Empfehlungen des BAG zu Hygiene und Abstand zu beachten; die Empfehlungen zum Abstand sind nicht anwendbar bei Personen, bei denen die Einhaltung unzweckmässig ist, namentlich bei Kleinkindern, bei Eltern mit ihren Kindern oder Personen, die im selben Haushalt leben.»

4. Menschenansammlungen im öffentlichen Raum (Art. 5)

Bezüglich Art. 5 bestehen unter den Kantonen unterschiedliche Meinungen.

16 Kantone können Art. 5 zustimmen, da sie die in der bisherigen Verordnung geltende Personengrenze fortführt und als notwendiges Instrument zur Eindämmung der Pandemie gesehen wird.

8 Kantone sind der Ansicht, dass die Bestimmung gemäss Art. 5 im Vollzug schon bisher kaum praktikabel war und angesichts der aktuellen epidemiologischen Lage auch nicht mehr notwendig ist. Die Bestimmung wird noch schwieriger durchsetzbar, als in Zukunft Veranstaltungen bis zu 1000 Personen (in Gruppen von 300 Personen) zugelassen sind. Sie beantragen deshalb, die Bestimmung zu streichen.

5. Schutzkonzepte / Abstand (Art. 6 / Anhang)

5.1 Im Allgemeinen

Wie bereits festgehalten, wird die Reduktion des Mindestabstands von 2 auf 1,5 Meter von der Mehrheit der Kantone begrüsst. Konsequenterweise dürfte aufgrund der Reduktion des Mindestabstands von 2 Meter auf 1,5 Meter die Proximity-Tracing App entsprechend umzuprogrammieren sein.

Aus Sicht der GDK ist die Einhaltung des Abstands nach wie vor die wichtigste Massnahme. Deshalb sollte die Kaskade in Art. 6 Abs. 2 Bst. a angepasst und wie folgt umformuliert werden:

«Es setzt für die Einrichtung, den Betrieb oder die Veranstaltung die Vorgaben betreffend Hygiene und Abstand gemäss Anhang um. Kann der Abstand nicht eingehalten werden, sind geeignete Schutzmassnahmen wie das Tragen einer Gesichtsmaske oder das Anbringen zweckmässiger Abschränkungen vorzusehen.»

5.2 Schutzkonzepte Schulen

[mit EDK abgesprochen:] Unter Art. 6 fallen auch die Institutionen im Bildungsbereich, d.h. die Heime, die Krippen, die Schulen aller Stufen, d.h. vom Kindergarten bis zur Hochschule, sowie die Weiterbildung.

Damit diese Institutionen ihren ordentlichen Betrieb – selbstverständlich unter Einhaltung eines Schutzkonzeptes gemäss Art. 6 Abs. 1 – wieder aufnehmen können, ist es unerlässlich, dass für die genannten Institutionen Art. 6 Abs. 2 Bst. b zur Anwendung kommt.

In den Erläuterungen ist deshalb klar festzuhalten, dass die genannten Institutionen im Bildungsbereich aufgrund ihrer Art der Aktivität unter Art. 6 Abs. 2 Bst. b fallen. Damit ist die Mindestabstandsregel von 2 bzw. 1,5 Metern nicht anwendbar und sie können den ordentlichen Unterricht und die schulischen Anlässe unter Einhaltung der Hygienemassnahmen ihres Schutzkonzeptes durchführen.

5.3 Aufgabe der kantonalen Behörden

Ziff. 2.1.4 der Erwägungen hält fest: «Die zuständigen kantonalen Behörden prüfen das Vorhandensein der Schutzkonzepte und ihre Anwendung nach den Mindestanforderungen von Abs. 1.» Das Wort «prüfen» verlangt von den Kantonen eine aktive Kontrolle. Eine solche ist bei tausenden von Schutzkonzepten nicht umsetzbar. Es ist deshalb folgende Umformulierung notwendig: «Auf deren Verlangen werden Schutzkonzepte den zuständigen kantonalen Behörden von Betreibern und Organisatoren vorgelegt. Sie erfüllen die Mindestanforderungen von Abs. 1.»

Zudem ist Ziff. 2.1.5 der Erwägungen mit Ziff. 2.1.4 verbunden werden, da Ziff. 2.1.5 isoliert betrachtet die Kantone zu einer aktiven Kontrolle der Schutzkonzepte verpflichtet.

5.4 Ankunfts- und Weggangzeit

Die im Anhang Punkt 4.4. (Kontaktdaten) unter Ziff. 6 aufgeführte Anforderung der Aufnahme von Ankunfts- und Weggangzeit bei Restaurationsbetrieben einschliesslich Bar- und Clubbetrieben, in denen die Konsumation stehend erfolgt, sowie in Diskotheken und Tanzlokalen ist nochmals auf ihre Praktikabilität hin zu überprüfen.

6. Ausnahmen durch die Kantone (Art. 11)

18 Kantone begrüssen die Bestimmung, wonach die Kantone Ausnahmen von den Vorgaben nach den Art. 8 und 9 bewilligen können. Sie erachten diese Abweichungskompetenz der Kantone nicht nur als zweckmässig in Bezug auf die Durchhaltefähigkeit des Contact Tracing, sondern sehen darin auch den wichtigen Zweck, eine allfällige Überlastung der Gesundheitsversorgung zu verhindern. Ein Kanton plädiert dafür, dass die Kantone nur strengere Ausnahmen bewilligen können, aber keine Ausnahmen im Sinne von Erleichterungen.

Demgegenüber befürchten 5 Kantone, dass mit Art. 11 unterschiedliche Auslegungen in den einzelnen Kantonen entstehen werden. Sie sprechen sich – zumindest zum aktuellen Zeitpunkt – für möglichst einheitliche Vorgaben aus. Gemäss dem Kommentar zur Verordnung liegt beispielsweise die Durchführung «einer breit verankerten 1. August-Veranstaltung» im überwiegenden öffentlichen Interesse. Diese breite Auslegung des überwiegend öffentlichen Interesses, würde konsequenterweise wohl auch grosse traditionelle Open-Air-Veranstaltungen und ähnliche Anlässe betreffen.

Ausgehend davon erachten wir es als notwendig, dass in der Verordnung oder zumindest in den Erläuterungen weitere Ausführungen, bzw. Beispiele zu dieser Bestimmung gemacht werden. Hilfreich wären Beispiele, bei denen sicher *kein* überwiegendes öffentliches Interesse besteht und die deshalb sicher *nicht* bewilligt werden dürfen. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Administration und der Gefahr von sehr unterschiedlichen Interpretationen würden eine möglichst abschliessende Umschreibung begrüsst.

7. Bemerkungen zu weiteren Bestimmungen

7.1 Erhebung von Kontaktdaten (Art. 7)

Es sollte ein Hinweis angebracht werden, dass die erhobenen Daten nicht von Drittpersonen eingesehen werden dürfen. Beispielsweise dürfen die Listen aus Datenschutzgründen in einem Restaurant oder einer Diskothek nicht so aufliegen, dass alle Gäste Einblick in diese erhalten. Bei den Kontaktdaten ist zudem der Wohnkanton/PLZ zwingend zu erfassen, damit sie rasch den zuständigen Kantonen weitergeleitet werden können. Wir regen an, im Anhang unter Punkt 4.4 Ziff. 3, die Formulierung wie folgt anzupassen: «*Kontaktdaten sind insbesondere Name, Vorname, Wohnort und Telefonnummer*». Dies lässt Raum, bestimmte weitere Kontaktdaten zu verlangen.

Es ist offen, ob die gemäss Art. 7 erhobenen Kontaktangaben der Gäste mittels öffentlichem Identifikationsausweis kontrolliert werden dürfen. Im erläuternden Bericht soll dazu eine Aussage gemacht werden, da ohne öffentlichen Identifikationsausweis falsche Angaben regelmässig vorkommen dürften.

7.2 Besondere Bestimmungen für Veranstaltungen (Art. 8)

Aus epidemiologischer Sicht ist der Erlass der Erhebung von Kontaktdaten bei politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen und Unterschriftensammlungen gemäss Art. 8 Abs. 3 datenschutzrechtlich in Bezug auf die Wahrnehmung politischer Rechte zwar nachvollziehbar, bezüglich des Gesundheitsschutzes aber inkonsequent.

[mit EDK abgesprochen:] In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung wird als Beispiel auch die Schule erwähnt. Die Schule ist an dieser Stelle wegzulassen; sie fällt grundsätzlich nicht unter die Bestimmung von Art. 8.

7.3 Kontrollen (Art. 12)

Der Wortlaut von Art. 12 lässt relativ wenig Spielraum für ein verhältnismässiges Handeln der Behörden, auch wenn man berücksichtigt, dass der erläuternde Bericht moderater klingt. Es sollte geprüft werden, ob in einfachen Fälle nicht eine offizielle Verwarnung ausgesprochen werden kann anstatt einen Betrieb direkt schliessen zu müssen.

7.4 Strafbestimmungen (Art. 16)

Nach Einschätzung der GDK muss eine Strafbestimmung zum Umgang mit den Kontaktdaten und der Konsequenzen bei Missachtung der Vorgaben zum Datenschutz ergänzt werden. Was passiert, wenn Daten z.B. verkauft, nicht geschützt, falsch gelagert oder nicht nach 14 Tagen zerstört werden?

7.5 Händehygiene (Anhang Punkt 4.1)

Die Formulierung «Es steht überall ein Händedesinfektionsmittel zur Verfügung» ist zu umfassend. Zudem soll Seife wie in allen bisherigen Kommunikationen als geeignetes Mittel explizit erwähnt werden. Wir schlagen deshalb vor, Punkt 4.1 Ziff. 2 wie folgt zu formulieren: *«An geeigneten Stellen und bei öffentlich zugänglichen Waschbecken stehen Seife und/oder Händedesinfektionsmittel zur Verfügung.»*

7.6 Ergänzende Bestimmung: Behandlungskapazitäten

Wir erachten es als wichtig, dass die Kantone [bisher gemäss Art. 10a Abs. 3 und 4 der Covid-19-Verordnung 2 (Stand 15. Juni 2020)] im Falle eines Wiederanstiegs der Ansteckungen die Spitäler und Kliniken zu ausreichenden Spitalkapazitäten für die Behandlungsverpflichteten können. Wir beantragen deshalb die Beibehaltung der Bestimmung:

² Die Kantone können zu diesem Zweck die Spitäler und Kliniken verpflichten:

- a. ihre Kapazitäten im stationären Bereich zur Verfügung zu stellen oder auf Abruf bereitzuhalten; und
- b. medizinisch nicht dringend angezeigte Untersuchungen und Behandlungen zu beschränken oder einzustellen.

³ Die Spitäler und Kliniken müssen dafür sorgen, dass im ambulanten und im stationären Bereich die Versorgung mit Arzneimitteln für COVID-19-Patientinnen und -Patienten sowie für weitere medizinisch dringend angezeigte Untersuchungen und Behandlungen gewährleistet ist.

7.7 Verweise

Art. 11 Abs. 1 Bst. b: Hier müsste der Verweis wohl auf das Schutzkonzept gemäss Art. 6 (nicht 8) lauten.

Art. 16: Abs. 2: Hier müsste wohl auf Artikel 5 verwiesen werden.

In der Verordnung ist zweimal ein 4. Kapitel festgeschrieben, wohingegen ein Kapitel 5 fehlt.