Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

Erläuterungen zur Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)

13. März 2020

1. Ausgangslage und Zweck der Verordnung / der Massnahmen

Der Bundesrat hat am 28. Februar 2020 Massnahmen in einer besonderen Lage nach Art. 6 Abs. 2 Bst. b Epidemiengesetz (EpG; SR 818.101) angeordnet und landesweit öffentliche oder private Veranstaltungen, an welcher sich gleichzeitig mehr als 1000 Personen aufhalten, zeitlich befristet verboten (Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19]; SR 818.101.24). Die Verordnung wurde am 13. März 2020 durch die vorliegenden Verordnung 2 ersetzt. Die folgenden Erläuterungen beziehen sich auf die neue Verordnung vom 13. März 2020.

Je näher und länger Personen beieinander sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung. Das neue Coronavirus wird hauptsächlich bei engem und längerem Kontakt übertragen. Das heisst konkret: bei weniger als 2 Metern Abstand während mehr als 15 Minuten. Grosse Menschenansammlungen erhöhen das Risiko der Übertragung des Coronavirus (COVID-19) auf viele Leute ganz besonders. Eine wirksame Massnahme zur Eindämmung und Abschwächung eines Krankheitsausbruchs ist demzufolge Distanz zu halten (engl. social distancing). Damit können die Häufigkeit von Übertragungen reduziert, Übertragungsketten unterbrochen und lokale Ausbrüche verhindert bzw. eingedämmt werden. Damit dienen sie auch dem Schutz besonders gefährdeter Personen.

Aufgrund der aktuellen Entwicklung in Italien und dem antizipierten Verlauf der Epidemie in der Schweiz ist ohne Anpassung der Massnahmen der Verordnung vom 28. Februar 2020, die die Verbreitung substanziell reduzieren, in den nächsten Wochen mit einer Überforderung insbesondere der stationären medizinischen Einrichtungen (Spitalbetten, ICU) zu rechnen. Aufgrund der epidemiologischen Entwicklung haben rigide Massnahmen zu Beginn der Epidemie weit grössere Erfolgschancen, den epidemiologischen Verlauf nachhaltig zu beeinflussen, als Verschärfungen zu einem späteren Zeitpunkt.

Bei der Anordnung von Massnahmen gilt es dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen. Regulatorisch besteht die Schwierigkeit des Ausgleichs zwischen praktikablen, einfachen und schematischen Lösungen und einer sachgerechten Massnahme im Einzelfall. Die Verordnung des Bundesrates wurde deshalb konkretisiert und es wurden den Kantonen genauere Vorgaben gemacht, ohne deren Spielraum ungebührlich zu verengen.

Ein zentraler Aspekt bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit ist zudem immer auch die zeitliche Komponente einer Anordnung (Befristung der Massnahme).

Die in der vorliegenden Verordnung vorgesehenen Massnahmen können zusammenfassend wie folgt begründet werden: Massnahmen gegenüber der Bevölkerung zur Verhinderung von grossen Menschenansammlungen an einem definierten Zeitpunkt an einem definierten Ort: man hält sich näher als 2 m und länger als 15 Minuten auf (Art. 5-9); Kontrolle der Grenzübertritte aus sog. Risikoländern zur Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus, zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln und zur Unterstützung der Massnahmen der italienischen Behörden (Art. 2-4); Mitwirkungspflichten der Kantone zur Steuerung der verfügbaren Ressourcen (Art. 9).

2. Erläuterungen im Einzelnen

2.1 Aufrechthaltung der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung, Einschränkungen beim Grenzverkehr (Art. 2-4)

Inhalt von Artikel 2:

Angaben der Zollverwaltung zeigen, dass trotz des am 8. bzw 9. März 2020 von der italienischen Regierung verordneten Reiseverbots auch weiterhin Personen mit Wohnsitz in Italien, die nicht einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz nachgehen, in die Schweiz reisen. Bei einem Teil der Reisenden besteht der Verdacht, dass sie sich in einem Krankenhaus in der Schweiz behandeln lassen zu wollen. Damit werden die angeordneten Massnahmen zum Schutz der Ausbreitung des Coronavirus umgangen. Um die Wirksamkeit der italienischen Regelung auf der Schweizer Seite zu unterstützen und einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems der schweizerischen Grenzregionen entgegenzuwirken, werden dringliche Massnahmen eingeleitet.

Inhalt von Artikel 3 und Artikel 4:

Die Einreise für Personen aus benachbarten Risikostaaten oder Risikoregionen wird im Grundsatz verboten.

Ausgenommen vom Einreiseverbot sind Personen, die über einen gültigen Aufenthaltstitel in der Schweiz verfügen, ein berufliches Motiv für die Einreise haben oder nur für den Transit durch die Schweiz in einen Drittstaat reisen wollen. Diese Personengruppen müssen bei der Einreise in die Schweiz belegen, dass sei sie eine dieser Bedingungen für eine Ausnahme erfüllen, namentlich durch Vorweisen ihres Aufenthaltstitels, ihrer Meldebescheinigung oder ihres Transportauftrags mit einem Warenlieferschein. Als Aufenthaltstitel gelten Grenzgängerbewilligung (G-Ausweis), Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Ausweise), Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis), Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis), einschliesslich Ci-Ausweis sowie die vom EDA ausgestellten Legitimationskarten. Ausnahmen werden weiter gewährt für ausländische Personen, die im Besitz eines von einer Schweizer Vertretung ausgestellten C, C Vrg oder D-Visum sind. Ausländische Personen können auch mit einer Meldebescheinigung nachweisen, dass sie z.B. als Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in einem Grenzland als Dienstleister in die Schweiz entsandt werden. Personen, die sich auf ein Recht auf Familiennachzug berufen können, können ebenfalls eine Ausnahme geltend machen. Sie erhalten eine Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung. Personen auf der Durchreise müssen ihre Absicht Glaubhaftmachen können (z.B. Wohnsitz in einem anderen Staat oder andere offensichtliche Umstände). Schweize-

rische Staatsangehörige sind vom Einreiseverbot ebenfalls ausgenommen. Die Beurteilung einer Situation der äussersten Notwendigkeit liegt im Ermessen der für die Grenzkontrolle zuständigen Behörde.

Einreisen zu anderen Zwecken, namentlich als Dienstleistungsempfänger, Tourist, Besucher, Teilnehmer an Veranstaltungen, zur medizinischen Behandlung, zur Stellensuche oder zur Einreichung eines Gesuchs um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung sind nicht gestattet. Darunter fallen auch Personen, deren Erwerbstätigkeit oder Dienstleistungserbringung bisher nicht meldepflichtig gewesen sind. Unselbstständige und selbständige Erwerbstätigkeit sowie Dienstleistungserbringung sind ab dem ersten Tag der Meldepflicht unterstellt.

Keine Ausnahme vom Einreiseverbot besteht auch für Asylsuchende. Personen, die anlässlich einer Grenzübertrittskontrolle angeben, ein Asylgesuch stellen zu wollen, wird die Einreise ebenfalls verweigert. Das Ersuchen um internationalen Schutz wird auf Wunsch der betroffenen Person an die betreffende Behörde zur Prüfung übermittelt. Die schutzsuchende Person wird schriftlich darüber in Kenntnis gesetzt, dass ihr Gesuch an die zuständige ausländische Behörde übermittelt wurde. Überstellungen von ausländischen Personen aus benachbarten Risikostaaten oder Risikoregionen in die Schweiz nach Massgabe der Dublin-Verordnung oder auf Grundlage des bilateralen Rückübernahmeabkommens sind suspendiert. Dies gilt auch für bereits vereinbarte Überstellungen. Die ausländischen Behörden werden informiert, dass auf neue Ersuchen zu verzichten ist, so lange diese Massnahme gilt.

Als benachbarte Risikostaaten oder Risikoregionen werden insbesondere jene Staaten oder Regionen definiert, in denen ausserordentliche Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der COVID-19-Epidemie erlassen wurden. Vorläufig betrifft dies Italien. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen je nach Entwicklung auch andere Länder oder Regionen betreffen. Artikel 2 Absatz 2 überträgt dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) die Kompetenz, nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die gefährdeten Länder oder Regionen zu bestimmen.

Es obliegt den vollziehenden Behörden zu entscheiden, wie die Kontrollen auf operativer Ebene organisiert werden, um die Einreise von Personen aus Risikoländern oder Risikoregionen zu begrenzen. Die vorgesehenen Bestimmungen umfassen auch Kontrollen an Flughäfen.

2.2 Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen (Art. 5-9)

Begriff der Veranstaltung:

Eine öffentliche oder private Veranstaltung ist ein zeitlich begrenztes, in einem definiertem Raum oder Perimeter stattfindendes und geplantes Ereignis, an dem mehrere Personen teilnehmen. Dieses Ereignis hat in aller Regel einen definierten Zweck und eine Programmfolge mit thematischer, inhaltlicher Bindung. Die Organisation des Ereignisses liegt in der Verantwortung eines Veranstalters, einer Person, Organisation oder Institution.

Beispiele: Konzerte, Kongresse, Theater, Kinos, Zirkus, Parties, Sportveranstaltungen, Fasnacht, Demonstrationen, Quartier-/Dorffeste, Jahrmärkte, Firmenjubiläen, Gottesdienste, Beerdigungen, Generalversammlungen, Tage der offenen Türe.

Begriff Unterhaltungs- und Freizeitbetrieb:

Als Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe zu betrachten sind zum Beispiel: Museen, Zoos, Tier- und Freizeitpärke, Casino und Spielsalons, Sportzentren, Fitnesszentren, Jugendzentren, Schwimmbäder, Thermalbäder, Wellnesszentren und Transportanlagen in Skigebieten (ohne Erschliessungsfunktion).

Grundsätzlich darunter fallen auch Diskotheken, Barbetriebe und Nachtclubs (darunter fallen ebenfalls Erotikclubs); für diese gilt aber eine spezifische Regelung (siehe Art. 6 Abs. 4).

Weder als "Veranstaltung" noch als "Unterhaltungs- und Freizeitbetrieb" zu betrachten sind:

normaler Schul- und Ausbildungsbetrieb (vgl. aber Art. 5 COVID-19-Verordnung 2), Arbeitsplatz, Bahnhöfe, öffentlicher Verkehr (inkl. Seilbahnen mit Erschliessungsfunktion), Hotels, Einkaufszentren, Gemüsemärkte, Training Sportvereine, privater Fondueabend. Auch nicht darunter fallen spontane Menschenansammlungen. Die Bewegungsfreiheit soll nicht eingeschränkt werden (keine Auflösung durch Polizei o. ä).

Bestimmung der Personenzahl:

Zur Bestimmung der Personenzahl ist die gesamte Anzahl aller zur gleichen Zeit anwesenden Personen massgeblich. Dazu gehört die erwartete Anzahl Teilnehmer zuzüglich der Personen vor Ort, welche für die Durchführung eines Anlasses notwendig sind (Indiz: Anzahl Sitzplätze, verkaufte Tickets plus Personal, Orchester etc.).

Besonders gefährdete Personen:

Als besonders gefährdeten Personen gelten Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs

Inhalt von Artikel 5:

Bei Lehrveranstaltungen und Unterricht an Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten (z.B. private Lehrinstitute) befinden sich zahlreiche Menschen auf engen Raum über längere Zeit dicht beieinander. Als Massnahme zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus werden deshalb an solchen Orten Präsenzveranstaltungen verboten (*Abs. 1*). Die Institutionen an sich sollen aber nicht geschlossen werden, damit beispielsweise Professorinnen und Professoren und Assistentinnen und Assistenten weiterhin ihrer Arbeit nachgehen können. Denkbar ist auch, dass zum Beispiel eine Lehrveranstaltung via Internet aus einem Hörsaal übertragen wird, was bei einer Schliessung einer Schule, Hochschule oder Ausbildungsstätte kaum mehr möglich wäre. Nicht von Artikel 5 erfasst werden Betreuungsangebote wie Kindertagesstätten.

Prüfungen, für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Massnahme bereits ein Termin festgelegt worden ist, können durchgeführt werden (*Abs. 2*). Dies aber nur

dann, wenn geeignete Schutzmassnahmen getroffen werden, um eine Verbreitung des Coronavirus zu verhindern (Hygienemassnahmen und *social distancing*).

Viele arbeitstätige Eltern werden kaum in der Lage sein, innerhalb kurzer Zeit eine Lösung für die Betreuung ihrer Kinder im Grundschulalter (obligatorische Schule) zu finden. Es soll daher den Kantonen ermöglicht werden, unter Beachtung der Präventionsmassnahmen entsprechende Betreuungsangebote vorzusehen (Abs. 3).

Inhalt von Artikel 6:

Absatz 1

Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, bei denen sich gleichzeitig 100 oder mehr Personen aufhalten, durchzuführen. Dies ist eine Senkung der an Veranstaltungen zulässigen Personen gegenüber der Verordnung vom 28. Februar 2020, welche die Grenze bei 1000 anwesenden Personen angesetzt hat.

Absatz 2

Veranstaltungen mit weniger als 100 anwesenden Personen dürfen durchgeführt werden, sofern bestimmte Präventionsmassnahmen eingehalten werden. Sie orientieren sich an den aktuellen Empfehlungen des BAG für Veranstaltungen. Diese umfassen insbesondere (Stand 13.3.2020):

- Personen, die krank sind oder sich krank fühlen, sollen aufgefordert werden, die Veranstaltung nicht zu besuchen bzw. zu verlassen (*Bst. a*).
- besonders gefährdeten Personen (Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs) soll empfohlen werden, an der Veranstaltung nicht teilzunehmen (*Bst. b*).
- An der Veranstaltung soll eine aktive Information der Teilnehmerinnen und Teilnehmer über allgemeine Schutzmassnahmen wie Händehygiene, Abstand halten oder Husten- und Schnupfenhygiene erfolgen (z. B. gut sichtbares Aufhängen der offiziellen BAG-Flyer; *Bst. c*).
- Räumliche Verhältnisse (*Bst. d*): Je kleiner die Veranstaltung, desto weniger Personen sind dem Risiko einer Ansteckung ausgesetzt und desto geringer ist das Risiko einer Übertragung (kleinere Dichte). Mehr Platz bedeutet weniger Risiko. Sofern möglich soll in grössere Räume ausgewichen werden, um mehr Raum für die Anwesenden zur Verfügung zu stellen. Zudem ist zu berücksichtigen, ob die Veranstaltung in einem offenen oder geschlossenen Raum stattfindet und ob die Hygieneregeln eingehalten werden können. Auch die Aktivitäten der anwesenden Personen (Anzahl enger Kontakte, Einhaltung der Distanzregeln bei konkreter Aktivität) sind zu berücksichtigen.

Absatz 3

Die in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Regelungen gelten auch für Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe. Auch in einem solchen Umfeld können viele Personen auf engen Raum über eine nicht unerhebliche Zeitspanne in engem Kontakt sein.

Aus diesem Grund sollen Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, bei denen sich gleichzeitig mindestens 100 Personen aufhalten, geschlossen werden. Ein Weiterbetrieb solcher Betriebe mit grosser Kapazität ist nur dann erlaubt, wenn die Besucherzahl entsprechend verringert wird. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe mit geringer Kapazität (weniger als 100 Besucher gleichzeitig) müssen nicht geschlossen werden. In jedem Fall einzuhalten sind die in Absatz 2 erwähnten Präventionsmassnahmen.

Absatz 4

Auch in Restaurations- und Barbetrieben sowie Diskotheken und Nachtclubs soll das Risiko einer Ansteckung so weit möglich minimiert werden. Dies kann einerseits durch eine Reduktion der Anzahl der anwesenden Personen (erreicht werden, weshalb sich nie mehr als 50 Personen gleichzeitig in einem solchen Betrieb aufhalten dürfen (einschliesslich des Personals).

In jedem Fall sind auch bei den unter Absatz 4 fallenden Betrieben die Empfehlungen des BAG betreffen das *social distancing* einzuhalten, da die Gäste solcher Lokalitäten in der Regel über einen längeren Zeitraum am selben Platz verweilen. Überdies hat jeder Betrieb mit geeigneten Mitteln sicherzustellen, dass die Hygieneempfehlungen des BAG eingehalten werden können.

<u>Inhalt von Artikel 7</u>*:*

Das Verhältnismässigkeitsgebot gebietet es, eine Einzelfallbetrachtung durch die Vollzugsbehörden für bestimmte Situationen zu ermöglichen. Dies deshalb, weil sonst die Gefahr besteht, dass insbesondere die grundrechtlich geschützte Durchführung von Versammlungen (vgl. Art. 22 BV) gänzlich verboten wird, bei denen eine Verbreitung des Coronavirus ausgeschlossen oder unwahrscheinlich wäre. Eine Möglichkeit ist deshalb, das grundsätzliche Verbot mit Ausnahmen zu ergänzen.

Daher kann die zuständige kantonale Behörde Ausnahmen von den Verboten nach Artikel 5 und 6 bewilligen, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten, beispielsweise für Veranstaltungen zur Ausübung politischer Rechte oder zur Bildung in Bereichen, wo die Verfügbarkeit entsprechender Fachpersonen zwingend ist bzw. im Einzelfall für die Wahrnehmung des Bildungsauftrags notwendig sind. Ebenfalls unter diesen Ausnahmetatbestand können, Generalversammlungen (GV) subsumiert werden. Auch hier stehen öffentliche Interessen im Vordergrund. Die Mitwirkungsrechte der Aktionäre müssen gemäss Obligationenrecht in der GV ausgeübt werden. Allerdings müssen vorgängig sämtliche der gesellschaftsrechtlich zulässigen Massnahmen (z.B. Verschiebung der GV, Reduktion der örtlich anwesenden Aktionäre, s.u.) ausgeschöpft werden. Für alle Beschlussfassungen wird die physische Präsenz der Aktionäre, ihrer persönlichen Vertreter oder des institutionellen Stimmrechtsvertreters an der GV verlangt.

Zusätzlich müssen die Ausbildungsinstitutionen, Veranstalter oder Betreiber ein Schutzkonzept vorlegen, das insbesondere die Präventionsmassnahmen nach Artikel 6 Absatz 2 umfasst und aufzeigt, wie die Übertragungswahrscheinlichkeit auf ein Minimum reduziert und besonders gefährdete Personen geschützt werden können.

Wirkung der Massnahmen nach Artikel 5-7:

Diese Massnahmen haben weitreichende Auswirkungen auf das öffentliche Leben in der Schweiz. Sie versprechen aber einen umfassenderen Schutz der öffentlichen Gesundheit. Je näher Personen beieinander sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung. Menschenansammlungen begünstigen die Übertragung des Coronavirus (COVID-19) ganz besonders. In dem die Freizeitaktivitäten und Menschenansammlungen massiv eingeschränkt werden, können die Häufigkeit von Übertragungen reduziert, Übertragungsketten unterbrochen und lokale Ausbrüche verhindert bzw. eingedämmt werden. Zudem dienen sie dem Schutz besonders gefährdeter Personen.

Aufgrund der aktuellen Entwicklung in Italien und dem antizipierten Verlauf der Epidemie in der Schweiz ist ohne Massnahmen, die die Verbreitung substanziell reduzieren, in den nächsten Wochen mit einer Überforderung insbesondere der stationären medizinischen Einrichtungen (Spitalbetten, ICU) zu rechnen. Aufgrund der epidemiologischen Entwicklung haben rigide Massnahmen zu Beginn der Epidemie weit grössere Erfolgschancen, den epidemiologischen Verlauf nachhaltig zu beeinflussen, als Verschärfungen zu einem späteren Zeitpunkt.

Inhalt von Artikel 8:

Dieser Artikel verschafft den Kantonen die notwendigen Kompetenzen, damit sie die Einhaltung der Massnahmen nach den Artikel 5 bis 7 überprüfen können.

Inhalt von Artikel 9:

Zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Massnahmen nach den Artikel 5 und 6 sind die Kantone.

Sanktionen:

Nach Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe j EpG wird mit Busse (bis zu 10'000 Franken) bestraft, wer sich Massnahmen gegenüber der Bevölkerung widersetzt, d.h. Veranstaltungen trotz einem Verbot durchführt. Die Verfolgung und Beurteilung strafbarer Handlungen sind Sache der Kantone.

2.3 Meldepflicht betreffend die Gesundheitsversorgung

Inhalt von Artikel 10:

Zusätzlich soll in der Verordnung eine Meldepflicht im Bereich der Gesundheitsversorgung eingeführt werden. Die Kantone sollen namentlich verpflichtet werden, dem Koordinierten Sanitätsdienst laufend die Gesamtzahl und Auslastung der Bettenkapazitäten, insbesondere der Spitalbetten, die für COVID-19 designiert sind sowie die Spitalbetten der Intensivpflege zu melden. Mit der Bestimmung soll der Informationsfluss von den Kantonen zum Bund vereinheitlicht und präzisiert werden. Diese Informationen sind für die Beurteilung der Lage sowie für die Umsetzung von Massnahmen von zentraler Bedeutung.

2.4 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Verordnung tritt am 13. März 2020 um 15.30 Uhr in Kraft, ausser die Massnahmen bei Schulen, diese treten erst am 16. März 2020 um 06.00 Uhr in Kraft.

Die Massnahmen zur Aufrechthaltung der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung und die Einschränkungen beim Grenzverkehr gelten so lange wie nötig, höchstens jedoch für die Dauer von 6 Monaten ab Inkrafttreten.

Die Massnahmen für Schulen gelten bis zum 4. April 2020, diejenigen für Veranstaltungen und Betriebe bis zum 30. April 2020.

Der Bundesrat hebt die Verordnung ganz oder teilweise auf, sobald die Massnahmen nicht mehr nötig sind.