

Stellungnahme

Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)

Gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 28. August 2020 zuhanden der parlamentarischen Beratung

1. Allgemeine Bemerkungen

- 1 Das dringliche Bundesgesetz als Delegationsgesetz, damit die vom Bundesrat notverordnungsrechtlich beschlossenen Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie – welche nicht aus dem EpG abgeleitet werden können – weitergeführt und auf eine ordentliche Gesetzesgrundlage gestellt werden können, wird begrüsst.
- 2 Aus Sicht der Kantone sollte das Gesetz festhalten, dass sie für ihr Gebiet abweichende Bestimmungen und Regelungen erlassen können, die restriktiver oder weniger restriktiv sind als die Bestimmungen der bundesrätlichen Verordnungen. Dieser Grundsatz soll für alle die Kantone betreffenden Massnahmen gelten (Versammlungen im öffentlichen Raum, Einrichtungen und Betriebe, welche ein Schutzkonzept anwenden, Gastronomie etc.), und dieser Vorbehalt soll im formellen Gesetz ausdrücklich festgehalten werden. Fehlt diese Präzisierung, könnte sich jederzeit die Frage stellen, ob die Bestimmungen der Bundesratsverordnung abschliessend sind oder nicht und ob die Kantone genügend Spielraum haben, um ergänzend ein eigenes (bei Bedarf abweichendes) gesetzliches Dispositiv zu errichten.
- 3 Allgemein haben die Kantone die Erwartung, dass sich der Bund an den durch das vorliegende Gesetz direkt oder indirekt verursachten Kosten angemessen beteiligt. Dies bezieht sich auf sämtliche potenziell betroffenen Bereiche (Sport, Kultur, öffentlicher Verkehr, Gastronomie, Spitalkapazitäten, etc.).

2. Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1: Gegenstand und Grundsätze

4 Aufgrund der finanziellen Tragweite der vom Bund erlassenen Massnahmen und der direkten Auswirkungen auf die Kantone begrüssen diese die Bestimmung in Artikel 1 Absatz 3, wonach der Bundesrat sie bei der Erarbeitung von Massnahmen, die ihre Zuständigkeit betreffen, einbezieht. Eine ordentliche Vernehmlassung der Kantone nach Artikel 3 VIG muss garantiert werden.

5 Im Übrigen sollen angemessene Vernehmlassungsfristen vorgesehen werden, die den Kantonen eine Positionierung erlauben. Es sollten Abspracheorgane und -formen vorgesehen werden, die eine fachliche und politische Vorbereitung und Diskussion der betreffenden Massnahmen ermöglichen.

Artikel 2: Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung

6 Die Bestimmung nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe h ist zu streichen. Es ist nicht notwendig, dass der Bund die Kompetenz erhält, bei Bedarf Heilmittel und Schutzausrüstungen einzuziehen. Bei einer besonders starken Betroffenheit eines Kantons ist es selbstverständlich, dass ihn die übrigen Kantone unterstützen. Dies ist in der Vergangenheit bereits vorgekommen. Die im Gesetz vorgesehene Bestimmung kann kontraproduktiv sein und bewirken, dass die Kantone keine ausreichenden Reserven mehr bilden, was vorausschauende Kantone benachteiligen würde.

7 Die Kantone begrüssen die Bestimmung nach Artikel 2 Absatz 3, die ein subsidiäres Handeln des Bundes vorsieht. Die dem Bund mit diesem Gesetz zugewiesenen Kompetenzen dürfen nur wahrgenommen werden, wenn die Versorgung nicht durch die Kantone und Private sichergestellt werden kann.

8 Aus Sicht der Kantone ist es richtig, dass der Bundesrat die Kantone nicht mehr verpflichten kann, medizinische Tätigkeiten einzuschränken oder zu verbieten, sondern die Kantone lediglich dazu ermächtigen kann. Die Möglichkeit für entsprechende Entscheide muss in der Kompetenz der Kantone liegen, welche nach Massgabe ihrer Betroffenheit bzw. Beurteilung ihrer verfügbaren Kapazitäten über solche Massnahmen befinden sollen.

9 Hingegen sind die Kantone nicht damit einverstanden, dass der Bundesrat die rückwirkende Entschädigung von Verlusten, welche den Gesundheitseinrichtungen und den Kantonen im Zuge des vom Bundesrat in der ausserordentlichen Lage ausgesprochenen Verbots von nicht dringlichen Eingriffen und Behandlungen entstanden sind, ausschliesst.

10 Gerade die Einsicht, dass entsprechende Massnahmen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone liegen müssen und der Bundesrat in diese Kompetenz eingegriffen hat, rechtfertigt angemessene Verlustkompensationen. Von den in der Botschaft erwähnten Unterstützung im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung konnten

öffentliche Institutionen des Gesundheitswesens gerade nicht profitieren. In anderen Bereichen wurden ebenfalls zusätzliche Entschädigungszahlungen ermöglicht (z.B. Verkehr). Die Kantone beantragen deshalb, Art. 2 mit einem neuen Absatz 5 zu ergänzen:

⁵ Beschliesst der Bundesrat in der ausserordentlichen Lage, medizinische Tätigkeiten zu verbieten oder einzuschränken, so leistet er rückwirkend und datenbasiert Verlustkompensationen.

11 Der Bundesrat kann gemäss Art. 2 Abs. 5 die Übernahme der Kosten von Covid-19-Analysen regeln. Die Kantone beantragen, dass diese Bestimmung auch auf die Impfung zu Covid-19 ausgeweitet wird. Es wird dabei an eine einheitliche Finanzierungsregelung über Bund und/oder Versicherer gedacht, damit finanzielle Hürden für die Bevölkerung verhindert werden, die einer Impfung im Wege stehen könnten. Art. 2 Abs. 5 (bzw. Abs. 6 aufgrund der oben genannten Ergänzung) ist somit wie folgt anzupassen:

⁵⁶ *Er kann die Übernahme der Kosten von Covid-19-Analysen und -Impfungen regeln.*

Artikel 3: Massnahmen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes

12 Die Kantone begrüssen, dass nach Artikel 3 Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personen – die gemäss COVID-19-Verordnung 2 seit der Rückkehr in die besondere Lage eingestellt waren – weitergeführt werden dürfen.

Artikel 4: Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich

13 Die Kantone möchten zur Anwendung dieser Bestimmung konsultiert werden, insbesondere bezüglich der Sistierung/Durchführung der Wegweisungen und der Bedingungen für die Zuweisung der Asylsuchenden an die Kantone, damit die Massnahmen zur Sicherstellung ausreichender Kapazitäten in den Zentren des Bundes die Situation in den Kantonen nicht verschlimmern. Die Covid-19-bedingten Ausgaben sollten analysiert und Gegenstand einer Spezialfinanzierung des Bundes sein.

14 Die Kantone schlagen vor, Artikel 4 Buchstabe b Ziffer 2 wie folgt umzuformulieren, um klarzustellen, dass es sich um die Erstreckung von Fristen lediglich für Fälle handelt, in denen eine Bewilligung aufgrund eines Auslandsaufenthalts erlöschen würde: *«das Erlöschen der Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung aufgrund eines Auslandsaufenthalts.»*

15 Die Kantone begrüssen die Präzisierung in Artikel 4 Buchstabe c, wonach die Massnahmen im Asylbereich nur die Zentren des Bundes betreffen. Die Zuständigkeit für den Erlass von epidemiebedingten Massnahmen in kantonalen Unterbringungsstrukturen muss bei den Kantonen bleiben.

Artikel 5: Justizielle und verfahrensrechtliche Massnahmen

16 Die Kantone begrüssen, dass Artikel 5 die Zuständigkeit des Bundesrates auf die Bestimmungen der Verfahrensgesetze des Bundes beschränkt und Strafsachen oder Verfahren nach kantonalem Recht nicht erfasst werden.

Artikel 6: Massnahmen im Bereich von Versammlungen von Gesellschaften

17 Die Kantone begrüssen die Tatsache, dass die Bestimmungen nach Artikel 6 die politischen Behörden von Kantonen oder Gemeinden (Gemeindeparlamente oder -versammlungen) nicht betreffen und der Bund für diese eine Ausnahme macht. Dies ist in der Botschaft jedoch nicht ausdrücklich erwähnt. Damit die historische Auslegung klar ist, sollte diese Ausnahme in der Debatte der jeweiligen Räte ausdrücklich zuhanden des Amtlichen Bulletins (AB) festgehalten werden.

Artikel 7: Insolvenzrechtliche Massnahmen

18 Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Verlängerung der in der COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht vorgesehenen Massnahmen zu begrüssen. Trotz der Unterstützungsmassnahmen des Bundes (Solidarbürgschaften, Kurzarbeitsentschädigungen, Erwerbsausfallentschädigungen) könnten Unternehmen, die per Ende 2019 gesund waren, nach Ablauf der COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht am 20. September 2020 Liquiditätspässe haben. Deshalb soll der Möglichkeit zugestimmt werden, nach dieser Frist Erleichterungen betreffend die Anzeigepflichten und die im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht eingeführte COVID-19-Stundung zu gewähren.

Artikel 8: Massnahmen im Kulturbereich

19 Eine Kostenaufteilung gemäss Artikel 8 Absatz 3 scheint sinnvoll. Aus Sicht der Kantone sollten neben der Finanzierung der Ausfallentschädigungen aber auch die Vollzugskosten hälftig auf Bund und Kantone aufgeteilt werden.

20 Die Kantone begrüssen sehr, dass die Soforthilfe ausgebaut wird und Kulturschaffende unbürokratisch eine minimale Deckung der unmittelbaren Lebenshaltungskosten erhalten, sofern sie diese nicht selber bestreiten können.

21 Allerdings bedauern die Kantone, dass sich der Bund aus der Mitfinanzierung der Ausfallentschädigung für Kulturschaffende zurückzieht und sich auf Soforthilfe beschränkt. Sie fordern weiterhin, dass der Bund sich zur Hälfte an den Vollzugskosten beteiligt, die den Kantonen durch die Umsetzung der Massnahmen im Bereich Kultur entstehen.

22 Die Kantone begrüßen die Präzisierung in der Botschaft des Bundesrates, wonach die Bestimmungen von Artikel 8 Absatz 1 1 nach Einbezug der Kantone (gemäss Art. 1 Abs. 3) angewendet werden.

Artikel 9: Massnahmen im Medienbereich

23 Die Kantone unterstützen die Schaffung eines Rechtsrahmens für sofortige Überbrückungsmassnahmen, die bis zum Inkrafttreten des Massnahmenpakets zugunsten der Medien, das der Bundesrat den eidgenössischen Räten unterbreitet hat, gelten sollen. Ganz besonders begrüßen sie die Kostenbeteiligung für die Tageszustellung von Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse.

24 Die Unterstützung für die Postzustellung ist aber nicht ausreichend. Die finanzielle Unterstützung sollte auch die Frühzustellung umfassen, welche vor allem die grossen Tages- und Wochenzeitungen (mehr als 40 000 Exemplare pro Ausgabe) betrifft.

Artikel 10: Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalls

25 Die Kantone unterstützen die Schaffung einer Gesetzesgrundlage für die Ausrichtung von Erwerbsausfallentschädigungen. Diese stellen eine finanzielle Unterstützung für die Selbstständigerwerbenden dar und verhindern, dass Covid-19-Tests (PCR-Tests) aus Furcht vor einer ärztlich angeordneten, finanziell nicht entschädigten Quarantäne nicht gemacht werden.

26 Die Bestimmungen von Artikel 10 Absatz 1 sollten auch für Personen gelten, die ihre Erwerbstätigkeit aufgrund der Epidemie einschränken, und nicht nur für diejenigen, die sie unterbrechen.

Artikel 11: Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung

27 Die Kantone begrüßen die Verlängerung der Ausnahmeregelungen vom Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG).

28 Sie weisen aber darauf hin, dass die Umsetzung und Einhaltung der verlangten Schutzmassnahmen für zahlreiche Unternehmen und Dienstleister schwierig sein wird und ihre Erträge sinken werden. Lernende sollten ebenfalls als anspruchsberechtigte Personen in Artikel 11 Buchstabe a aufgenommen werden. Ebenso sollte weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung für weitere Personengruppen wie Angestellte in befristeten Arbeitsverhältnissen oder Personen im Dienst einer Organisation für Temporärarbeit ausgedehnt werden kann. Zudem sind in den KMU zahlreiche Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung tätig. Deshalb wünschen die Kantone, dass die Unterstützung für Personen, die sich in einer arbeitgeberähnlichen Stellung befinden oder im Betrieb des Ehegatten oder der Ehegattin oder des eingetragenen Partners oder der eingetragenen Partnerin mitarbeiten – gemäss Regelung in der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung – in Artikel 11 aufgenommen wird.

29 Im neuen Bundesgesetz fehlen verschiedene Möglichkeiten, die wichtige Instrumente der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung gewesen sind und die daher auch im Bundesgesetz aufgenommen werden sollen:

- Verzicht auf eine Karenzzeit vom anrechenbaren Arbeitsausfall;
- keine Lohnvorschusspflicht der Arbeitgebenden;
- Arbeitnehmende auf Abruf mit Beschäftigungsschwankungen über 20%;
- Nichtanrechenbarkeit von Zwischenverdiensten während Kurzarbeit.

30 Der Passus «und für die Beitragszeit» in Artikel 11 Buchstabe c sollte weggelassen werden, da es ansonsten zu Unklarheiten kommen kann. Mit Artikel 8 Buchstabe a der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung erhielten alle anspruchsberechtigten Personen (höchstens) 120 zusätzliche Taggelder, und zwar unabhängig von Beitragszeit, Beitragszeitbefreiung, Alter, Unterhaltspflicht und IV-Rentenbezug. Daher ergibt es keinen Sinn, neben den 120 zusätzlichen Taggeldern auch noch die Rahmenfrist für die Beitragszeit zu verlängern – und damit den «Grundanspruch» auf Taggelder gegebenenfalls auszuweiten. Würde dies so umgesetzt, müsste dies konsequenterweise bei allen aktiven Bezügerinnen und Bezüger von Arbeitslosengeldern erfolgen. Dies würde allerdings einen nicht zu bewältigenden Aufwand für die Arbeitslosenkassen bedeuten.

31 Die Kantone regen eine Ergänzung von Artikel 11 in Bezug auf die Verlängerung der Rahmenfristen (selbstständige Erwerbstätigkeit und Erziehungszeiten) an, wonach die Rahmenfrist für die Beitragszeit um die Dauer der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung verlängert werden kann. Dies mit dem Ziel, dass künftig bestimmte versicherte Personen die Beitragszeit überhaupt zu erfüllen vermögen oder aber einen höheren «Grundanspruch» auf Taggelder erzielen können (analog zu Anstellungsunterbrüchen infolge selbstständiger Erwerbstätigkeit oder Erziehungszeiten).

Artikel 14: Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

32 In Anbetracht der teilweise erheblichen Eingriffe in ihre Kompetenzen und ihrer finanziellen Belastung begrüssen die Kantone, dass das Gesetz bis zum 31. Dezember 2021 befristet ist. Die Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2022 für die Artikel 1 (Gegenstand und Grundsätze) und 11 Buchstaben a–c (Arbeitslosenversicherung) scheint aufgrund der Unmöglichkeit, die Entwicklung der Epidemie vorauszusehen, sowie der Dauer von Rahmenfristen für den Leistungsbezug und für die Beitragszeit der Arbeitslosenversicherung angemessen.

3. Fehlende Elemente / zusätzlich aufzunehmende Artikel

33 Der Gesetzesentwurf äussert sich nicht zu den politischen Rechten. Zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger und des Personals der Gemeindeverwaltungen sind in bestimmten Kantonen Abstimmungen nur noch brieflich und nicht mehr an der Urne möglich. Diese Massnahmen betrafen nur kantonale und kommunale Abstimmungen. Zur Harmonisierung der Praktiken auf allen Ebenen sollte der Bundesrat die Kompetenz erhalten,

die Stimmabgabe an der Urne für Bundesgeschäfte auszusetzen. Da er dafür von Artikel 5 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) abweichen müsste, sollte diese neue Kompetenz im Covid-19-Gesetz festgehalten werden.

34 In der Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist festgehalten, dass die Institutionen ihre Gesuche bis zum 17. Juli 2020 bei den zuständigen Stellen der Kantone einreichen müssen. Die Kantone hätten anschliessend bis zum Ablauf der Geltungsdauer der Verordnung am 16. September 2020 zwei Monate Zeit zur Prüfung der Gesuche und zum Erlass der entsprechenden Regelungen. Eine grosse Zahl von Kantonen wird nicht alle Gesuche fristgerecht bearbeiten können. Sollte die Verordnung wie vorgesehen in Kraft treten, müsste zwingend ein Artikel in das Bundesgesetz aufgenommen werden, welcher die Geltungsdauer der Verordnung verlängert und damit den Kantonen mehr Zeit einräumt.

35 Die Kantone fordern ausserdem die Aufnahme einer Bestimmung in das Covid-19-Gesetz, gemäss der alle privaten und von der öffentlichen Hand betriebenen Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung eine finanzielle Unterstützung erhalten können.