

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Juli 2020

702. Covid-19-Gesetz (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 eröffnete die Bundeskanzlei im Auftrag des Bundesrates ein Vernehmlassungsverfahren mit verkürzter Frist zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz). Der Bundesrat hat seit dem 13. März 2020 verschiedene Verordnungen zur Bewältigung der Coronakrise erlassen. Diese Verordnungen sind von Verfassung wegen zu befristen. Mit dem ebenfalls befristeten dringlichen Covid-19-Gesetz soll die Grundlage geschaffen werden, dass der Bundesrat die in den Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.

Die Vorlage ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist festzuhalten, dass der vorgängige Miteinbezug der Kantone in allen Regelungsbereichen des Gesetzes, die kantonale Zuständigkeiten betreffen, zu stärken ist. Zudem fehlen im erläuternden Bericht Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die Kantone. Längerfristig wäre zudem vorzuziehen, dass die geplanten Delegationsnormen allesamt im Epidemiengesetz (EpG, SR 818.101) – gegebenenfalls mit dringlichen und befristeten Bestimmungen – unterzubringen sind, um nicht zwei verschiedene formell-gesetzliche Grundlagen für die dem Bundesrat zur Covid-19-Bekämpfung zugewiesenen Regelungsbereiche zu haben.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Bundeskanzlei, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an recht@bk.admin.ch) und in Kopie an die Konferenz der Kantonsregierungen (Zustellung per E-Mail als PDF- und Word-Version an mail@kdk.ch):

Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Die Gesetzesvorlage wird grundsätzlich begrüsst. Allerdings ist festzuhalten, dass dem Mitspracherecht der Kantone im vorliegenden Gesetzesentwurf mehr Gewicht einzuräumen ist. Der vorgängige Miteinbezug der Kantone ist in allen Regelungsbereichen des Gesetzes, die kantonale Zuständigkeiten betreffen, zu stärken. Zudem fehlen im erläuternden Bericht Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die Kantone. Diese sind zu ermitteln und in der Botschaft auszuweisen. Schliesslich möchten wir festhalten, dass die Gesetzesvorlage nicht gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV]) und das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) verstossen darf. Längerfristig wäre zudem vorzuziehen, dass die geplanten Delegationsnormen allesamt im Epidemien-gesetz (EpG, SR 818.101) – gegebenenfalls mit dringlichen und befristeten Bestimmungen – unterzubringen sind, um nicht zwei verschiedene formell-gesetzliche Grundlagen für die dem Bundesrat zur Covid-19-Bekämpfung zugewiesenen Regelungsbereiche zu haben.

Im Einzelnen haben wir folgende Bemerkungen:

Art. 1 und Art. 2 Abs. 1

In Art. 2 Abs. 1 wird festgehalten, dass die Kantone vor der Anordnung von Massnahmen des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie anzuhören sind. Diese Anhörung soll jedoch nicht bloss für die Massnahmen des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie gelten, sondern in allen Regelungsbereichen des Covid-19-Gesetzes, die kantonale Zuständigkeiten betreffen. Zudem sollen die Kantone nicht vor fertig ausgearbeitete Entscheide des Bundesrates gestellt werden, sondern in die Entscheidungsprozesse und Diskussionen allfälliger Varianten rechtzeitig miteinbezogen werden.

Im Gesetzesentwurf sollen somit folgende Anpassungen vorgenommen werden:

Ergänzung von Art. 1 Abs. 3: *Der Bundesrat bezieht die Kantone bei der Erarbeitung von Massnahmen, welche die kantonalen Zuständigkeiten betreffen, vorgängig mit ein.*

Anpassung von Art. 2 Abs. 1: *Der Bundesrat kann Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er bezieht dabei die Kantone vorgängig mit ein.*

Art. 2 Abs. 3 Bst. e

Die Bestimmung in Art. 2 Abs. 3 Bst. e ist wegzulassen. Es ist nicht nötig, dass der Bund in der besonderen Lage die Kompetenz erhält, Heilmittel und Schutzausrüstungen bei Bedarf einzuziehen. Falls ein Kanton besonders betroffen ist, leisten die anderen Kantone nach Möglichkeit Unterstützung. Die vorgesehene Bestimmung wirkt kontraproduktiv und könnte dazu verleiten, keinen genügenden Vorrat mehr anzulegen. Dadurch würden diejenigen Kantone benachteiligt, die eine gute Vorsorge leisten.

Art. 2 Abs. 4 ff.

Gemäss Bst. a kann der Bundesrat die Kantone verpflichten, «wirtschaftliche oder medizinische Tätigkeiten zu verbieten oder einzuschränken». Der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeiten ist wegzulassen, da bereits der Begriff der medizinischen Tätigkeiten die Massnahmen des Elektiveingriffsverbots abdeckt. Weitere Massnahmen sollen nicht unter Bst. a fallen und sind auch im erläuternden Bericht zum Covid-19-Gesetz nicht erwähnt.

Weiter soll die Beurteilung der angemessenen Einschränkung von medizinischen Tätigkeiten entgegen dem Vorschlag des Bundesrates den Kantonen obliegen. Für weitergehende direkte Einschränkungen durch den Bundesrat müsste dieser die ausserordentliche Lage gemäss Art. 7 EpG erklären. In diesem Falle müsste sich der Bund dann auch entsprechend an den finanziellen Auswirkungen beteiligen.

Im Gesetzesentwurf sollen somit folgende Anpassungen vorgenommen werden:

Anpassung von Art. 2 Abs. 4: *Die Kantone haben die erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Sie können zu diesem Zweck*

Bst. a: *medizinische Tätigkeiten einschränken oder verbieten;*

Bst. b: *Massnahmen zur Behandlung von Covid-19-Erkrankungen und weiteren medizinisch dringenden Fällen treffen.*

Anpassung von Art. 2 Abs. 5: *Der Bundesrat kann zur Sicherstellung der erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung die Kantone in der ausserordentlichen Lage verpflichten:*

Bst. a: *medizinische Tätigkeiten zu verbieten oder einzuschränken; sollten diese Massnahmen Entschädigungszahlungen erfordern, beteiligt sich der Bund in angemessener Höhe an deren Kosten.*

Bst. b: *Massnahmen zur Behandlung von Covid-19-Erkrankungen und weiteren medizinisch dringenden Fällen zu treffen.*

Abs. 5 wird zu Abs. 6: Die Ausführungen sind an die neuen Bestimmungen zur Kostenübernahme von diagnostischen Covid-19-Analysen mit Gültigkeit ab 25. Juni 2020 anzupassen.

Abs. 6 wird zu Abs. 7: Die Verweisung im erläuternden Bericht auf aufgehobene Bestimmungen bzw. Massnahmen der Covid-19-Verordnung 2 (SR 818.101.24) schafft eine gewisse Unklarheit. Es fragt sich insbesondere, ob die ausser Kraft gesetzten Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personen gemäss der Covid-19-Verordnung 2 auf der Grundlage des neuen Gesetzes reaktiviert werden könnten und unter welchen Voraussetzungen dies zulässig wäre (z. B. Ansteigen der Infektionszahlen auf einen bestimmten Wert, Wiedereintritt in die ausserordentliche Lage). Diese Fragen sollen in der Botschaft geklärt werden.

Art. 4

Es ist unklar, unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat justizielle und verfahrensrechtliche Massnahmen anordnen kann. Da solche Massnahmen in die Gesetzgebungskompetenzen der Kantone eingreifen, sollte – analog zu Art. 2 Abs. 1 – die Verpflichtung des Bundesrates verankert werden, vor dem Erlass der Massnahmen die Kantone einzubeziehen.

Abweichende Bestimmungen sollen nicht nur in Zivil- und Verwaltungssachen, sondern auch in Strafsachen erlassen werden können. Dies schützt die Aufrechterhaltung des Justizbetriebs in Krisenzeiten. So können z. B. die Einvernahmen von Beschuldigten in Haftverfahren der Zwangsmassnahmengerichte mittels Videoübertragung direkt aus der Haftanstalt durchgeführt werden. Ein Problem mit der Verfahrensöffentlichkeit entsteht dadurch nicht. Die Verfahren der Zwangsmassnahmengerichte sind generell nie öffentlich (Art. 69 Abs. 3 Bst. b Strafprozessordnung [SR 312.0]). Zudem kann ein aus epidemiologischen Gründen allenfalls gefährlicher Gefangenentransport zum Zwangsmassnahmengericht und zurück in die Haftanstalt vermieden werden.

Somit soll im Gesetzesentwurf folgende Anpassung vorgenommen werden:

Art. 4 Ingress: Der Bundesrat kann von den Bestimmungen der Verfahrensgesetze des Bundes in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen abweichende Bestimmungen [...].

Art. 7

Es ist zu begrüßen, dass der Bundesrat die Weiterführung der bisherigen Massnahmen im Kulturbereich vorsieht. Die bestehende Zuteilung der Zuständigkeiten hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Während sich die Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen einigermaßen bewährt hat, hat sich gezeigt, dass der bürokratische Aufwand für Kleinstgesuche in einem sehr unguten Verhältnis zu den Auszahlungen steht. Bei den selbstständigen Kulturschaffenden soll deshalb alternativ zur Ausfallentschädigung die Option einer Pauschalentschädigung von höchstens Fr. 2000 pro Monat eingeführt werden. Es ist zudem zu prüfen, ob diese Finanzleistungen nicht analog zu den Soforthilfen über *suisse-culture sociale* ausgerichtet werden können.

Die hälftige Finanzierung der Ausfallentschädigung durch den Bund und die Kantone erachten wir als sachgerecht. Stossend für den Kanton Zürich ist es jedoch, dass er als Standortkanton einiger Kulturunternehmen, deren Aktivitäten ausschliesslich in anderen Kantonen stattfinden, eine übermässige Last zu tragen hat. Hier erwarten wir eine Lösung, mit der die Kosten zwischen Austragungskantonen und Standortkanton aufgeteilt werden. Zudem sollten die Kosten für den Vollzug der Finanzhilfen ebenfalls je zur Hälfte vom Bund und den Kantonen getragen werden.

Art. 8

Die Massnahmen im Medienbereich werden begrüsst. Es ist richtig, dass Medienangebote sowohl in urbanen als auch in ländlichen Räumen unterstützt werden. Es soll jedoch auf Gesetzesstufe festgelegt werden, dass die Beiträge nur geleistet werden, wenn sich die betreffenden Medienunternehmen verpflichten, für das Geschäftsjahr 2020 keine Dividenden auszuschütten.

Art. 9

Die mit Art. 9 Abs. 1 geschaffene Grundlage für die Weiterführung der Ausrichtung von Entschädigungen des Erwerbsausfalls wird grundsätzlich begrüsst.

Auch aus gesundheitspolitischer Sicht ist es wichtig, dass die Entschädigung des Erwerbsausfalls weitergeführt wird. Nur so kann verhindert werden, dass sich Personen den Covid-19-Tests entziehen, da sie im Falle einer Isolation oder Quarantäne finanzielle Nachteile befürchten. Für den erfolgreichen Vollzug des Contact Tracings in den Kantonen ist diese Bestimmung deshalb eine zentrale Voraussetzung.

Die Regelung gemäss Art. 9 Abs. 1 greift aber zu kurz. Der Geltungsbereich der vorliegenden Bestimmung soll daher ausgeweitet werden und nicht nur den Unterbruch der Erwerbstätigkeit, sondern auch deren Einschränkung als Voraussetzung für die Ausrichtung einer Entschädigung vorsehen.

Art. 10

Bst. a

Ziel von Art. 10 Bst. a ist es, dass Betriebe die Lehrverträge mit ihren Lernenden fortführen können und die duale Berufsbildung bewahrt wird. Weshalb aber die Lernenden selber, als besonders schützenswerte Arbeitnehmende, nicht als anspruchsberechtigte Personen in Art. 10 Bst. a aufgenommen werden sollen, ist nicht nachvollziehbar. Wir beantragen deshalb, dies entsprechend anzupassen. Wir regen aber an, dass weiterhin die Möglichkeit besteht, den Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung auch wieder auf weitere Personengruppen (z. B. Lernende, Angestellte in befristeten Arbeitsverhältnissen, Personen im Dienst einer Organisation für Temporärarbeit sowie Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung sowie deren im Betrieb mitarbeitende Ehegattinnen bzw. Ehegatten bzw. mitarbeitende eingetragene Partnerinnen bzw. Partner) auszudehnen.

Zudem ist im Hinblick auf Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung auf eine Inkongruenz hinzuweisen. Im Gegensatz zu Art. 9 des Gesetzesentwurfs, der dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, den Selbstständigerwerbenden eine besondere Erwerbsausfallentschädigung auszurichten, fehlt diese Möglichkeit in Art. 10. Diese Ungleichbehandlung von Selbstständigerwerbenden und Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung und deren im Betrieb mitarbeitende Ehegattinnen bzw. Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen bzw. Partner sind ebenfalls in Art. 10 aufzunehmen.

Bst. b

Es fehlen Bestimmungen zum vereinfachten und summarischen Verfahren sowie zur Ausrichtung der Kurzarbeitsentschädigung von 80% als Pauschale im Sinne von Art. 8i Abs. 1 der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung (SR 837.033). Entsprechende Regelungen sind jedoch wichtig, da die Kurzarbeitsentschädigung auch nach Aufhebung der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung per 31. August 2020 weiterhin rege in Anspruch genommen werden dürfte. Zur Bewältigung der weiterhin monatlich eingehenden Abrechnungsanträge ist diese Vereinfachung unabdingbar.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass ab der Abrechnungsperiode Juni 2020 – bei einem anrechenbaren Arbeitsausfall von 85% und mehr – die betroffenen Unternehmen neue Unterlagen einreichen müssen, die diesen Umstand belegen. Der Sachverhalt muss von den Arbeitslosenkassen einer näheren Überprüfung unterzogen werden, was zusätzliche personelle Mittel erfordern wird. Bereits dadurch dürfte ein noch nicht abschätzbarer Zusatzaufwand auf die Arbeitslosenkassen zukommen.

Schliesslich fällt auf, dass im vorliegenden Gesetzesentwurf die Möglichkeiten nach Art. 3 (Verzicht auf eine Karenzzeit vom anrechenbaren Arbeitsausfall), Art. 6 (keine Lohnvorschusspflicht der Arbeitgeber), Art. 7 (verfahrensrechtliche Erleichterung), Art. 8b (gänzlicher Verzicht auf eine Voranmeldefrist sowie Möglichkeit der telefonischen Voranmeldung; in der bis am 31. Mai 2020 gültig gewesenen Fassung), Art. 8c (maximale Bewilligungsdauer der Kurzarbeit von sechs Monaten), Art. 8f (Arbeitnehmende auf Abruf mit Beschäftigungsschwankungen über 20%) und Art. 8h der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung (Nichtanrechenbarkeit von Zwischenverdiensten während Kurzarbeit) entfallen. Wir regen an, diese Bestimmungen in das Covid-19-Gesetz überzuführen. Mit Blick auf Art. 8h der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung ergibt sich die Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates allerdings bereits aus Art. 41 Abs. 4 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (SR 837.0; vgl. auch Art. 63 Arbeitslosenversicherungsverordnung [SR 837.02]).

Bst. c

Der Passus «und für die Beitragszeit» ist wegzulassen. Mit Art. 8a der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung erhielten alle anspruchsberechtigten Personen (höchstens) 120 zusätzliche Taggelder, und zwar unabhängig von Beitragszeit, Beitragszeitbefreiung, Alter, Unterhaltspflicht und IV-Rentenbezug. Es ergibt 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 Bezüglern von Arbeitslosengeldern erfolgen. Dies würde einen nicht zu bewältigenden, administrativen Aufwand für die Arbeitslosenkassen bedeuten.

Bst. d (neu)

Schliesslich regen wir an, dass Art. 10 mit einem weiteren Buchstaben (Bst. d) in Bezug auf die Verlängerung der Rahmenfristen (selbstständige Erwerbstätigkeit und Erziehungszeiten) ergänzt wird, wonach die Rahmenfrist für die Beitragszeit um die Dauer der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung verlängert werden kann. Dies mit dem Ziel,

dass inskünftig 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).

Weitere Bemerkungen

Die Massnahmen des Bundes beziehen sich gemäss dem Gesetzesentwurf nicht auf politische Behörden der Kantone oder der Gemeinden (Parlamente oder Gemeindeversammlungen). Es ist ausdrücklich zu begrüssen, dass der Bund diese Organe der Kantone und Gemeinden von einer Regelung ausnimmt. Allfällige Sonderbestimmungen in diesem Bereich sind den Kantonen und Gemeinden vorzubehalten. Hingegen sollte der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Stimmabgabe an der Urne in eidgenössischen Angelegenheiten auszusetzen. Da er in diesem Fall vom Bundesgesetz über die politischen Rechte (SR 161.1) abweichen müsste, bedarf es einer Ermächtigung im Covid-19-Gesetz.

Weiter gehen wir davon aus, dass die Ausführungsbestimmungen, die bisher in den befristeten Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Coronakrise geregelt wurden, in einer Verordnung zum vorliegenden Covid-19-Gesetz ausgeführt werden.

Finanzielle Auswirkungen

Dem erläuternden Bericht zufolge hat die Gesetzesvorlage «keine weitgehenden Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden». Diese Aussage ist angesichts der weitreichenden und schwerwiegenden finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Verordnung 2 auf die Kantone nicht nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere auch angesichts des Umstandes, dass der Bund bisher keine Bereitschaft gezeigt hat, die den Spitälern angefallenen Kosten zu übernehmen.

Insbesondere die folgenden Bestimmungen des Gesetzesentwurfs können mit direkten oder indirekten finanziellen Auswirkungen auf die Kantone verbunden sein:

- Art. 2 Abs. 4 Bst. a: Ermächtigung des Bundesrates, zur Sicherstellung der erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung die Kantone zum Verbot oder zur Einschränkung wirtschaftlicher oder medizinischer Tätigkeiten zu verpflichten,
- Art. 2 Abs. 5: Ermächtigung des Bundesrates, die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid-19-Analysen zu regeln,
- Art. 7 Abs. 1 und 3: Ermächtigung des Bundesrates, Kulturunternehmen und Kulturschaffende mit Finanzhilfen zu unterstützen, wobei sich die Kantone zur Hälfte an den Ausfallentschädigungen zu beteiligen haben.

Die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen der einzelnen Massnahmen auf die Kantone sind daher zu ermitteln und in der Botschaft auszuweisen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli