

verhindern und Übertragungsketten zu unterbrechen, ohne allerdings die Kapazitäten im Gesundheitssystem zu gefährden. Zudem wurde auch festgehalten, dass man unverhältnismässige Einschränkungen verhindern wollte, weshalb in Härtefällen der Grenzübertritt jederzeit möglich gewesen sei.

Am 11. Mai 2020 beschloss der Bundesrat, die Massnahmen bezüglich der Einreisebeschränkungen zu lockern, wobei etwa der Familiennachzug wieder gestattet wurde. Von da an fand eine schrittweise weitere Lockerung statt. Per 15. Juni 2020 schliesslich wurde die vollständige Personenfreizügigkeit wiedereingeführt und die Grenzkontrollen wieder aufgehoben. Am 6. Juli 2020 wurden zudem die Beschränkungen bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten vollständig beseitigt. Das Verbot der Einreise zu touristischen Zwecken und nicht zwingenden Besuchen aus Drittstaaten blieb den Empfehlungen der EU folgend bestehen.

Die Departementsvorsteherin machte zudem geltend, dass insbesondere in Bezug auf die Lockerungsschritte ein koordiniertes Vorgehen mit den Nachbarstaaten und den weiteren Staaten des Schengen-Raums angestrebt wurde. Diesem Aspekt kam vor allem bei der Öffnung der Schengen-Aussengrenzen eine wichtige Bedeutung zu. Die Vorsteherin zeigte der GPK-N auch auf, gestützt auf welche Überlegungen und welche Informationen die jeweiligen Massnahmen getroffen wurden, so dass etwa die Lockerungen an den Grenzen auf die schrittweise Wiederaufnahme des Wirtschaftslebens abgestimmt worden seien. Dabei stand auch die Reziprozität von Massnahmen im Vordergrund. Sie zeigte sich rückblickend überzeugt, dass die teilweisen Grenzschliessungen notwendig und richtig gewesen seien. Gleichzeitig sei man jedoch auch froh darüber gewesen, die Einschränkungen an den Grenzen relativ rasch wieder lockern zu können und zeigte sich auch kritisch gegenüber künftigen Grenzschliessungen. Deshalb setzte der Bundesrat im Nachgang zu den Lockerungen eher auf das Instrument der grenzsanitarischen Massnahmen.²²⁴ Dieser Aspekt solle in erster Linie der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtung in den Grenzregionen Rechnung tragen.

Die GPK-N kam zum Schluss, dass man seitens des EJPD umfassend über die Grenzschliessungen informiert worden ist. Die Frage der Grenzschliessungen ist jedoch expliziter Bestandteil der Auswertung des Krisenmanagements des Bundes, welche durch die BK durchgeführt wurde (vgl. Ziff. 4.8.1). Die GPK-N beschloss deshalb, vorerst auf eine Bewertung der erwähnten Massnahmen zu verzichten und sich im Jahr 2021 nach Vorliegen der Ergebnisse aus dieser Auswertung erneut mit dem Thema zu befassen.

4.7.2 Rolle des BJ

Die GPK-N hat beschlossen, im Rahmen der Aufarbeitung der Massnahmen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie die Rolle des BJ zu untersuchen. Dabei ging die GPK-N insbesondere zwei Aspekten nach: einerseits dem

²²⁴ Beispielsweise Temperaturmessungen, Gesundheitsfragebögen oder Quarantänemassnahmen.

Einbezug des BJ beim Erlass von Massnahmen im Allgemeinen und andererseits den Grundrechtseingriffen des Bundesrates im Speziellen.

Die GPK-N hörte hierzu den Direktor BJ und zwei Vertreterinnen des BJ an. Der Direktor führte aus, dass bezüglich des Einbezugs des BJ beim Erlass von Massnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie durch den Bundesrat grundsätzlich dieselben Prozesse und Mechanismen zur Anwendung gekommen seien wie im Normalfall. Das heisst, das BJ wurde in seiner Funktion der Rechtsetzungsbegleitung oder der präventiven Rechtskontrolle im Rahmen der Ämterkonsultation beigezogen. Der Direktor machte jedoch geltend, dass aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit die Prozesse etwas angepasst wurden. So etwa hätten die entsprechenden Fachämter oft den Kontakt mit dem BJ bereits vor der formellen Ämterkonsultation gesucht. Aufgrund der kurzen Zeit, welche dem BJ zur Verfügung gestanden habe, habe man oft innerhalb weniger Stunden eine Entscheidung treffen müssen, weshalb unter anderem Verhältnismässigkeitsprüfungen teilweise nur grob hätten durchgeführt werden können.

Das BJ habe auf die neue Situation mit der Einführung eines Krisenstabs reagiert, welcher von der stellvertretenden Direktorin geleitet wurde. Die Erreichbarkeit rund um die Uhr sei so sichergestellt worden. Inhaltlich sei vor allem der Schutz der Grundrechte im Zentrum gestanden, auf der einen Seite komme dem Staat insbesondere die Pflicht zu, die physische Unversehrtheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Erfüllung dieser Pflicht gehe aber mit der Einschränkung anderer Grundrechte einher (die persönliche Bewegungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Wirtschaftsfreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Anspruch auf Grundschulunterricht und die politischen Rechte). Dieses Spannungsverhältnis galt es jeweils adäquat zu beurteilen.

Der Direktor BJ hielt fest, dass das Epidemiengesetz den Bundesrat zwar dazu ermächtige, wenn es eine ausserordentliche Lage erfordere, für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen zu treffen. Diese Bestimmung sei aber zu wenig klar bestimmt,²²⁵ weshalb sich der Bundesrat auf die polizeiliche Generalklausel berufen musste, bei welcher der Prüfung der Verhältnismässigkeit ein grosses Gewicht zukomme. Vor dem Hintergrund der Epidemie sei diese Prüfung jedoch sehr schwierig gewesen, da man sich ständig auf Annahmen habe stützen müssen, weshalb man einen regen Austausch auch mit Vertretern der Wissenschaft führte.

Als weiteres Problemfeld wurde das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen angesprochen. Aufgrund der ausserordentlichen Lage, konnte der Bundesrat Massnahmen in jedem beliebigen Bereich ergreifen. Die konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Kantonen meint, dass die Kantone zuständig bleiben, falls der Bund in einem bestimmten Bereich nicht tätig wird – ausser es handelt sich um ein qualifiziertes Schweigen seitens des Bundesrates. In diesem Fall dürften die Kantone nicht tätig werden und somit keine eigenen Regelungen erlassen. Die zeitliche Dringlichkeit und die kurzen Fristen in denen die Massnahmen in Kraft gesetzt wurden, verschärfen dieses Problem. Der Direktor des BJ verwies dabei jedoch auf die

²²⁵ Die genügende Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage ist bei Grundrechtseingriffen eine wichtige Voraussetzung.

Erläuterungen zu den Verordnungsbestimmungen im Internet und die Medienkonferenzen des Bundesrates und jener auf Fachebene. Diese beiden Instrumente hätten geholfen, das Problem zu entschärfen. In Zukunft müsse man aber eine klarere Kommunikation ins Auge fassen.

Obwohl in der Öffentlichkeit verschiedene Meinungen über die Rechtmässigkeit des Vorgehens des Bundesrates bestehen, fand die GPK-N im Rahmen der Anhörung, auch in Bezug auf die Grundrechtseingriffe, keine Indizien für ein unrechtmässiges Vorgehen seitens des Bundesrates. Die Grundrechtseingriffe erfolgten teilweise unter Abstützung auf Notrecht. Das Thema der Rechtmässigkeit der Anwendung von Notrecht durch den Bundesrat war jedoch Gegenstand einer weiteren Anhörung mit dem Direktor des BJ (vgl. dazu Ziff. 4.7.3). Zudem soll an dieser Stelle weder eine abschliessende noch eine umfassende Bewertung vorgenommen werden, auch weil Schnittstellen zu weiteren Themen bestehen, die derzeit in den GPK behandelt werden. So wird etwa die GPK-N das Thema der Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen im Bereich der Rechtsetzung und -anwendung – insbesondere auch bei den Grundrechtseingriffen – im Jahr 2021 vertieft untersuchen.

4.7.3 **Rechtmässigkeit der Anwendung von Notrecht**

Die GPK-N hat beschlossen, im Rahmen der Inspektion zur Aufarbeitung der Massnahmen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie die Rechtmässigkeit der Anwendung von Notrecht zu thematisieren. Hierzu hörte die GPK-N im November 2020 den Direktor BJ an. Sie interessierte sich im Speziellen auch für die Rechtmässigkeit der Einführung von Vergehenstatbeständen durch den Bundesrat.

Der Direktor BJ führte in das Thema ein, in dem er die verschiedenen Rechtsgrundlagen präsentierte. Er betonte hierbei, dass das Epidemien-gesetz (EpG)²²⁶ die Verhütung des Ausbruchs und der Verbreitung übertragbarer Krankheiten bezwecke und nicht etwa, allfällige Folgen davon zu bekämpfen. Der Direktor stellte dabei das dreistufige Modell des EpG und die damit direkt verknüpften Kompetenzen des Bundes vor: die normale Lage, die besondere Lage und die ausserordentliche Lage. Gemäss den Ausführungen konnte der Bundesrat bereits in der besonderen Lage die allermeisten Massnahmen ergreifen, die er tatsächlich ergriffen hatte (Veranstaltungsverbot, Schliessung der Schulen, Verbot bestimmter Aktivitäten an definierten Orten, inklusive lokale oder nationale Lockdowns). Der Vollzug bleibt in der ausserordentlichen Lage in der Kompetenz der Kantone. In der ausserordentlichen Lage kann der Bundesrat über diese Massnahmen hinaus noch zusätzliche Massnahmen erlassen, welche nicht explizit im Gesetz festgeschrieben sind.

Der Direktor BJ hielt fest, dass in ausserordentlichen Situationen der Notrechtskompetenz des Bundesrates (Art. 185 Abs. 3 BV) eine grosse Bedeutung zukomme. Dies bedeutet, dass der Bundesrat direkt gestützt auf diese Bestimmung in der Verfassung Verordnungen und Verfügungen erlassen dürfe, ohne dass ihn dazu eine gesetzliche

²²⁶ Bundesgesetz vom 28. Sept. 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG; SR **818.101**)