

Prof. Dr. Bernhard Rütscbe

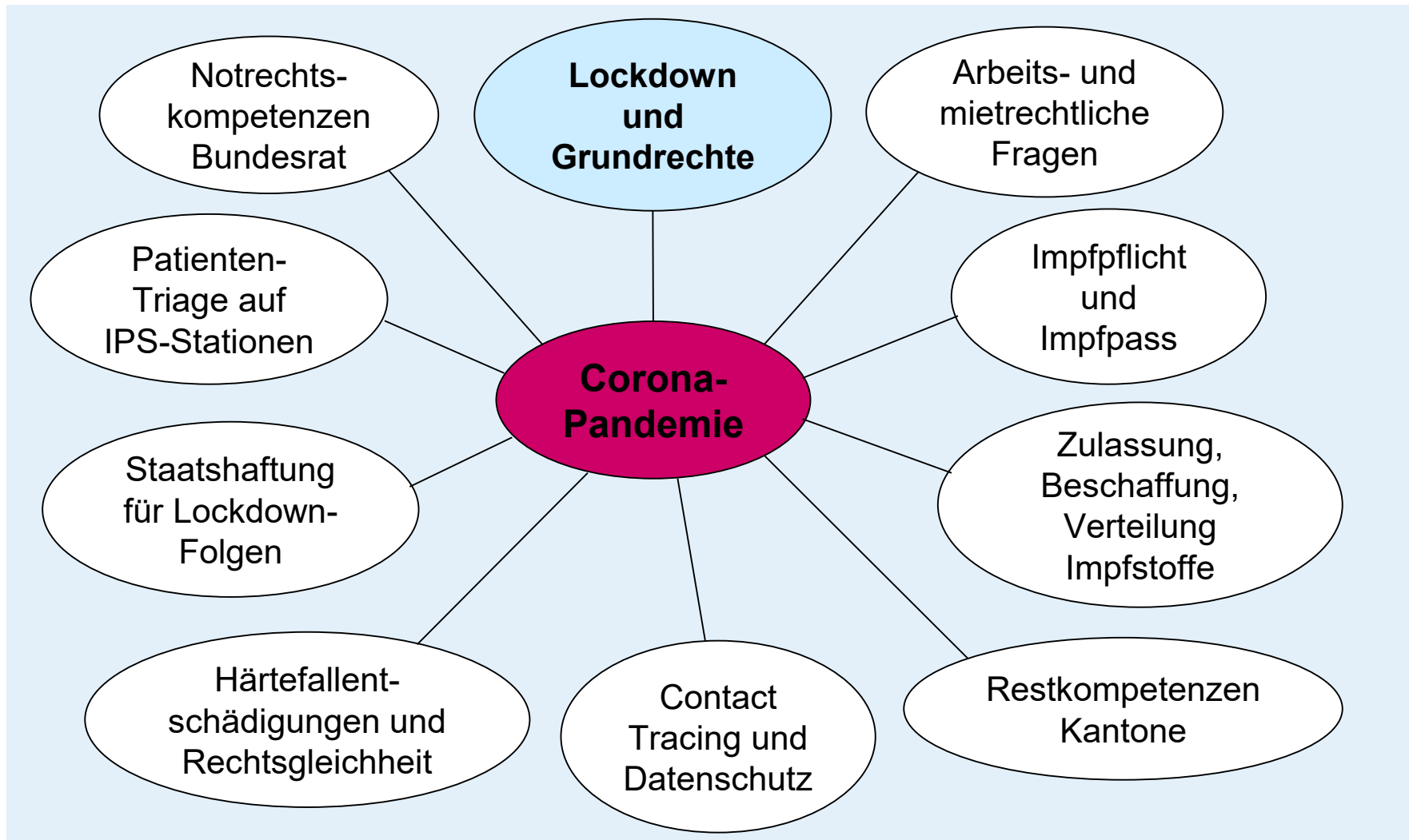
Rotary Club Luzern

**Rechtsfragen zur Bekämpfung der
Corona-Pandemie**

After-Lunch ZOOM Meeting

Montag, 15. März 2021

Eingrenzung Thema



Lockdown 2. Pandemiewelle

Lockdown = kollektive Zwangsmassnahmen

- staatliche **Verbote** gegenüber der Bevölkerung mit dem Ziel,
- zwecks Pandemiebekämpfung **soziale Kontakte** und damit Ansteckungen zu verhindern

Beschlüsse des Bundesrates im Dezember 20/Januar 21

- **Betriebsschliessungen:**
Restaurants, Sportbetriebe,
Kultur- und Freizeiteinrichtungen,
Einkaufsläden für Güter des
nicht-täglichen Bedarfs
- **Veranstaltungsverbote**
(mit Ausnahmen)
- **Home-Office-Pflicht**
→ «weicher» Lockdown

→ **schärfere Massnahmen im Ausland**

- Ausgangsbeschränkungen
(Sperrstunden und
Rayonverbote)
- Unterrichtsverbote an Schulen
- Schliessung weiterer öffentlich
zugänglicher Betriebe (z.B.
Reisebüros, Coiffeure, Hotels)
- Schliessung von Skigebieten

Grundrechtseingriffe

Grundrechte (Menschenrechte)

- Einklagbare Rechte jedes Menschen gegenüber dem Staat
- Staat ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen

Lockdown-Massnahmen greifen ein in

- Bewegungsfreiheit
- psychische Integrität
- Privat- und Familienleben
- Versammlungsfreiheit
- Eigentumsgarantie
- Wirtschaftsfreiheit

→ **umfassendste Grundrechtseinschränkungen seit dem 2. Weltkrieg!**

Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen

Begründungslast des Staates

- Grundrechte gelten (abgesehen von wenigen Ausnahmen) nicht absolut
- Staat muss Grundrechtseingriffe rechtfertigen

Grundrechtseingriffe – Lockdown-Massnahmen – sind gerechtfertigt wenn:

1. sie sich auf eine **genügende gesetzliche Grundlage** stützen,
2. auf einem **öffentlichen Interesse** beruhen und
3. **verhältnismässig** sind, d.h.
 - geeignet sind, das öffentliche Interesse zu verwirklichen (**Wirksamkeit**)
 - keine gleich geeignete mildere Massnahmen existieren (**Notwendigkeit**) und
 - das öffentliche Interesse gewichtiger ist als die betroffenen Grundrechtsinteressen (**Zumutbarkeit**)

Umgang mit Ungewissheiten

Vorsorgeprinzip (Precautionary Principle)

- Empirische Unsicherheiten über die **Gefahrenlage** und die **Wirksamkeit und Notwendigkeit** von Massnahmen zur Gefahrenbekämpfung
- Wenn ein grosser Schaden für öffentliche Güter (Umwelt, Gesundheit) droht, darf der Staat auch bei **unvollständiger Wissensbasis** Massnahmen ergreifen.
- Für das staatliche Handeln muss auf jeden Fall eine **minimale Evidenz** bestehen. Sobald bessere wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, müssen die Massnahmen überprüft werden.

Kritische Aspekte

- Grundlage für das Vorsorgeprinzip im Epidemienrecht?
- Kollateralschäden des staatlichen Handelns:
wirtschaftliche, soziale und psychische Auswirkungen von Lockdowns
- Generelle Gefahr, dass überzogene Risikowahrnehmung zu übermässigen Freiheitsbeschränkungen führt und Fortschritt behindert

Ziel der Massnahmen (öffentliches Interesse)

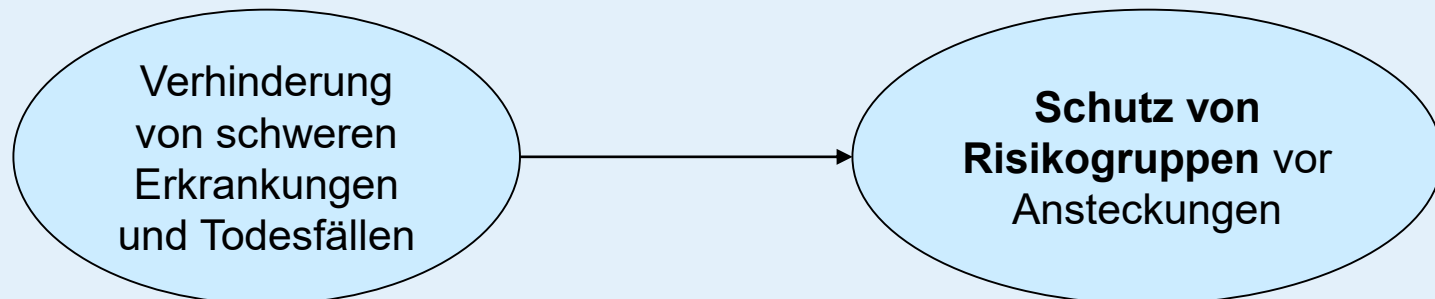
Genauere Definition des Ziels

1. Bekämpfung der Pandemie

- Durchseuchung: Erreichung von Herdenimmunität
- Schadensminderung: Verhinderung einer Überlastung der Spitäler
- Unterdrückung: möglichst wenig Ansteckungen («No Covid»)
- Eliminierung: keine Ansteckungen («Zero Covid»)

2. Schutz der öffentlichen Gesundheit

- Verhinderung von Covid-Ansteckungen
- Verhinderung von Covid-Erkrankungen
- **Verhinderung von schweren Erkrankungen und Todesfällen**



Eignung der Massnahmen (Wirksamkeit)

Fragen

- Sind Lockdowns geeignet, Ansteckungen in Risikogruppen signifikant zu reduzieren?
- Welche Lockdown-Massnahmen sind wirksamer als andere?

Stanford-Studie Ioannidis et al. vom 5.1.2021

- **Methode:** Vergleich der Effekte strenger Lockdown-Massnahmen (England, Frankreich, Deutschland, Iran, Niederlande, Spanien, Italien, USA) mit den Effekten weniger einschränkender Massnahmen (Schweden, Südkorea)
- **Ergebnis:** kein klarer, signifikanter Einfluss der Massnahmen auf das Infektionsgeschehen

Mögliche Erklärung

- Soziale Kontakte finden auch in einem Lockdown statt (Beruf, Familie, Freunde)
- Entscheidend ist die **freiwillige Anpassung des sozialen Verhaltens** (Hygiene, Maskentragen, social distancing, Selbstisolation)
- Wirksam ist nur ein **totaler Lockdown**, der soziale Kontakte praktisch vollständig unterdrückt

Keine mildereren Massnahmen (Notwendigkeit)

Frage

- Lassen sich Ansteckungen in Risikogruppen durch **mildere Massnahmen** als Lockdowns verhindern?

Lockdown als «Schrotflinte»

- Lockdowns treffen die **ganze Bevölkerung** und damit viele Personen, die nicht oder wenig gefährdet sind
- **Asymmetrie** zwischen Gruppen, die gefährdet sind, und Gruppen, die von Massnahmen betroffenen sind

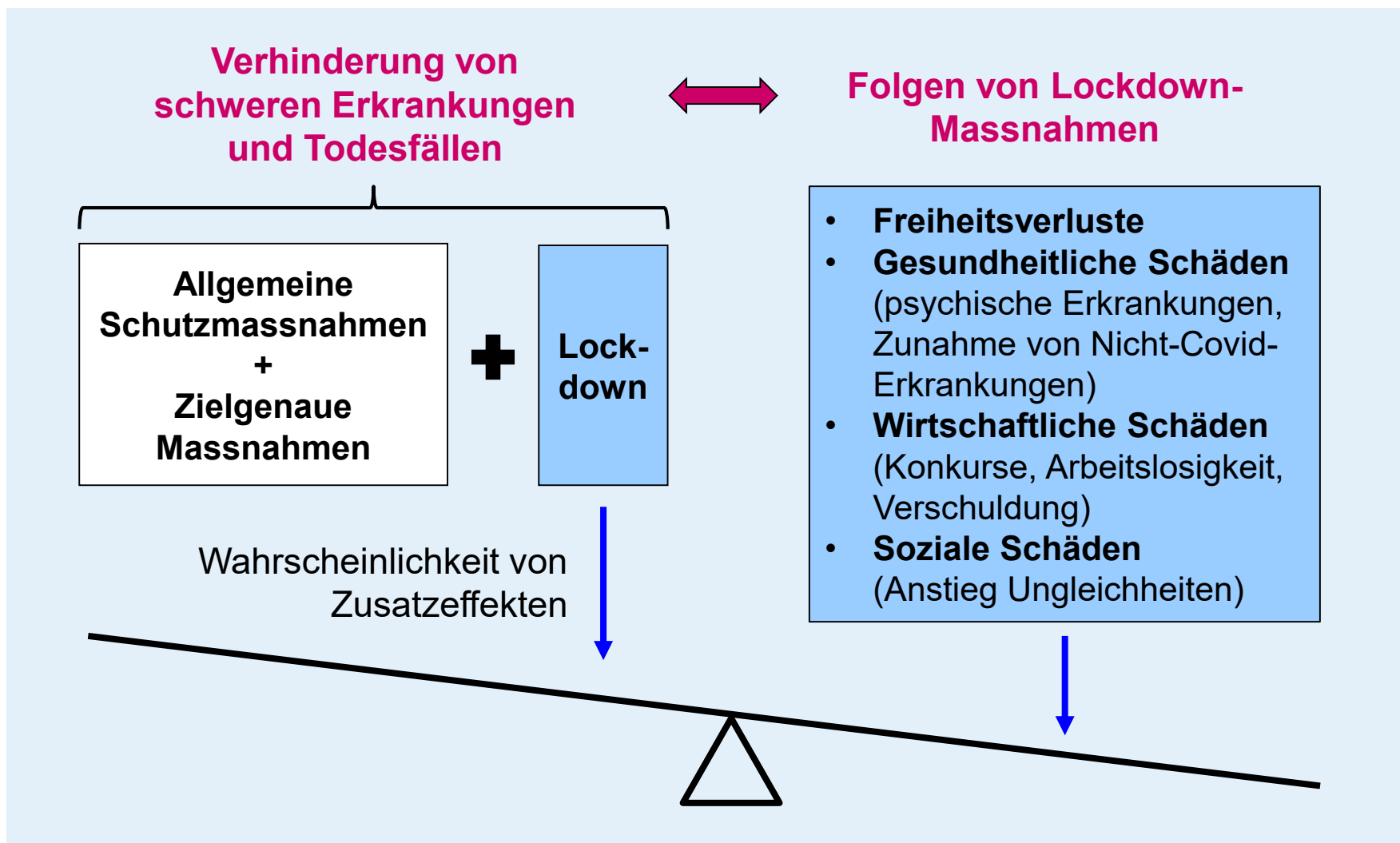


Zielgenaue Massnahmen

- Flächendeckendes **Contact-Tracing**
- **Konsequentes Testen** vor Kontakten mit gefährdeten Personen
- **Besondere Einkaufszeiten** für gefährdete Personen
- **Gratis-Taxis** für gefährdete Personen
- Kostenlose **FFP2-Masken** für gefährdete Personen
- **Impfung**: Priorität von gefährdeten Personen ohne Antikörper

Allgemeine Schutzmassnahmen

Interessenabwägung (Zumutbarkeit)



Rechtsschutz

Beschwerden gegen Massnahmen des Bundesrats

- **keine direkte Anfechtbarkeit** von Covid-19-Verordnungen
- **Beschwerde gegen Bussen** wegen Missachtung von Massnahmen
→ vorfrageweise Kontrolle von Covid-19-Verordnungen

Staatshaftungsklagen gegen den Bundesrat

- Voraussetzung: Zufügung eines Schades durch eine **widerrechtliche** Massnahme
- Entschädigungsgesuch an EFD → **Klage ans Bundesgericht**
→ vorfrageweise Kontrolle von Covid-19-Verordnungen

Aber: grosse Zurückhaltung des Bundesgerichts

- hohe Komplexität der Problemlage
- empirische Unsicherheiten
- besseres Fachwissen von Bundesrat und Bundesverwaltung
- dringlicher und teilweise politischer Charakter der Massnahmen

Fazit und Thesen

1. Kollektive Zwangsmassnahmen (Lockdowns) greifen in zahlreiche **Grundrechte** ein. Sie müssen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der Staat trägt dafür die Begründungslast.
2. Oberstes Ziel der Pandemiebekämpfung muss die **Verhinderung von schweren Erkrankungen und Todesfällen** sein.
3. In der Wissenschaft bestehen generelle **Zweifel an der Wirksamkeit** von Lockdowns zur Erreichung dieses Ziels.
4. Ein Lockdown ist nur dann ein wirksames Mittel zur Pandemiebekämpfung, wenn er so rasch und umfassend angeordnet wird, dass er die Pandemie eliminieren kann (**totaler Lockdown** – «Zero-Covid»-Strategie).
5. Allgemeine Schutzmassnahmen in Kombination mit **zielgenauen Massnahmen** zum Schutz von gefährdeten Personen müssen Vorrang haben. Lockdowns sind nur dann grundrechtskonform, wenn erwiesen ist, dass von ihnen ein erheblicher Zusatzeffekt zur Pandemiebekämpfung ausgeht (**Subsidiarität von Lockdowns**).