



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Bundeskanzlei BK
3003 Bern

Zug, 7. Juli 2020 sa

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

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 haben Sie die Kantonsregierungen im Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme und stellen folgende

Anträge

1. Art. 1 sei neu mit einem Absatz 3 wie folgt zu ergänzen: «Der Bundesrat bezieht die Kantone bei der Erarbeitung von Massnahmen, welche die kantonalen Zuständigkeiten betreffen, vorgängig mit ein.»
2. Art. 2 Abs.1, 2. Satz sei wie folgt zu ändern: «...Er ~~hört~~ bezieht dabei die Kantone ~~an~~ mit ein.»
3. Art. 2 Abs. 3 Bst. c sei wie folgt zu ändern: «in Absprache mit den zuständigen kantonalen Behörden die Zuteilung, Lieferung und Verteilung von Heilmitteln und Schutzausrüstungen ~~vorsehen~~ veranlassen;»
4. Art. 2 Abs. 3 Bst. e sei wie folgt zu ändern: «die Einziehung von in Unternehmen vorhandenen Heilmitteln und Schutzausrüstungen zum Einkaufspreis anordnen;»
5. Art. 2 Abs. 3 sei mit einem weiteren Buchstaben zu ergänzen mit welchem dem Bundesrat die Kompetenz erteilt wird, beim Güterexport Auflagen respektive Restriktionen zu erlassen.
6. In Art. 2 Abs. 4 sei die direkte Anordnung der genannten Massnahmen durch den Bundesrat vorzusehen für den Fall, dass die Kantone nicht oder nicht einheitlich tätig werden (subsidiäre Kompetenz, analog zur Regelung in Art. 6 Abs. 2 EpG).
7. Es sei in Art. 4 Bst. d ergänzend das Konkursverfahren zu nennen. Wenigstens im Zusammenhang mit den Online-Versteigerungsplattformen.
8. In Art. 4 sei nebst den Verfahrensgesetzen des Bundes in Zivil- und Verwaltungssachen auch kantonales Verfahrensrecht in Verwaltungssachen aufzuführen.
9. Art. 5 sei entweder offener zu formulieren oder das SchKG sei neben dem Obligationenrecht und dem Zivilgesetzbuch ebenfalls zu nennen.

10. Die Finanzierung der Massnahmen gemäss Art. 7 sei gegenüber den Durchführungsstellen einheitlich durch den Bund zu organisieren.
11. Art. 7 Abs. 2 sei wie folgt zu ändern: «Er regelt die Fördervoraussetzungen, die Beitragsbemessung und das Verfahren für die Soforthilfe für Kulturschaffende, sowie die Unterstützung von Kulturvereinen im Laienbereich. Der Vollzug der Soforthilfe für Kulturschaffende liegt bei suisseculture social. Der Vollzug der Unterstützung von Kulturvereinen im Laienbereich liegt bei den vom Bund bestimmten Verbänden. Im Bereich der Ausfallentschädigung regeln Bund und Kantone die Fördervoraussetzungen, die Beitragsbemessung und das Verfahren. Der Vollzug der Ausfallentschädigung liegt bei den Kantonen.»
12. Art. 7 Abs. 3 sei wie folgt zu ändern: Der Bund und die Kantone beteiligen sich je zur Hälfte an den Ausfallentschädigungen und an den Vollzugskosten.
13. Art. 8 Abs. 1 Bst. c sei wie folgt zu ändern: ~~«Der Bund trägt die Die Abonnementkosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA werden in Bezug auf die Nutzungsrechte für elektronische Medien im Umfang der am 1. Juni 2020 geltenden Tarife aus bisher nicht verwendetem Ertrag aus der Abgabe für Radio und Fernsehen getragen, bis das bestehende Kostendach von 10 Millionen Franken ausgeschöpft ist (Art. 4 Abs. 4 der Covid-19-Verordnung elektronische Medien vom 20. Mai 2020).~~
14. Hinsichtlich beabsichtigter Massnahmen gemäss Art. 9 sei eine Anhörungspflicht der Kantone bzw. der Durchführungsstellen einzuführen.
15. Der Begriff der «Unterbrechung» der Erwerbstätigkeit sei in der Covid-19-Verordnung Erwerbsersatz und im Covid-19-Gesetz zu vereinheitlichen.
16. Art. 10 sei mit einem weiteren Buchstaben zu ergänzen wie folgt: «über Anspruch und Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung für Personen in einer arbeitgeberähnlichen Stellung in Betrieben mit der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft und für Personen mit Temporärarbeit.»
17. Die betreffende Aussage im erläuternden Bericht in Kapitel 3.1.1 sei dahingehend zu korrigieren, dass die Weiterführung der Unterstützung im Kulturbereich mit einer hälftigen finanziellen Beteiligung der Kantone mit erheblichen finanzpolitischen Unsicherheiten verbunden ist. Der quantitative Rahmen muss vom Bundesrat konkretisiert werden und die Perspektive für den Ausstieg aus dieser Förderung klarer definiert werden.
18. Im erläuternden Bericht sei das Kapitel «3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete» zu erweitern.

Begründungen

Zu Antrag 1

Die Stellung der Kantone muss im Gesetz generell ausführlicher geregelt werden. Eine Beschränkung auf deren Anhörung gemäss Art. 2 Abs. 1 des Entwurfs (Gesundheitsversorgung, Spitalkapazitäten, Handel mit Schutzmaterial) ist zu kurz gefasst. Die Kantone müssen abweichende Bestimmungen für alle Massnahmen erlassen können, die sie betreffen könnten (wie Versammlungen im öffentlichen Raum, Schutzkonzepte für Betriebe, Bereich Gastronomie etc.).

Zu Antrag 2

Das Gesundheitswesen ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Zuständigkeiten der Kantone können durch das vorliegende Gesetz über eine lange Zeit beeinflusst werden, ohne dass die Kantone ein eigentliches Mitspracherecht hätten. Den Kantonen können Aufgaben übertragen werden, die personelle und finanzielle Ressourcen beanspruchen, ohne dass die Kantone darauf wesentlichen Einfluss hätten. Die Kantone sollen darum besser in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. So bestünde auch die Möglichkeit, angedachte Massnahmen auf die interkantonale Ebene zu übertragen, falls das zweckmässig scheint.

Zu Antrag 3

Die Versorgung und gegenseitige Unterstützung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen können die Kantone selber bewerkstelligen. Die Konferenz der Kantonalen Gesundheitsdirektoren könnte hier die Führung und Koordination übernehmen.

Zu Antrag 4

Die Kantone können sich selber untereinander koordinieren und gegenseitig unterstützen. Sie sollen nicht vom Bund dazu verpflichtet werden können, Teile ihrer Notfallreserven aufzulösen. Diese Option soll auf private Unternehmen beschränkt werden, denen der Bund die Ausrüstungen wie vorgesehen zum Einkaufspreis abkaufen kann.

Zu Antrag 5

Wie andere Länder muss auch die Schweiz innerhalb der internationalen Abkommen die Möglichkeit haben, im Inland produzierte knappe, wichtige Güter prioritär für die eigene Bevölkerung zu sichern. Im Epidemiegesetz (EpG) ist gemäss erläuterndem Bericht, Seite 10, nur eine teilweise Kontrolle der Ausfuhr möglich. Es gilt diese Einflussmöglichkeit auch über das eng formulierte EpG hinaus in spezifischen Ausnahmen gesetzlich abzusichern.

Zu Antrag 6

Zu einer Verpflichtung zu Massnahmen im Sinne dieses Absatzes dürfte der Bundesrat nur dann schreiten, wenn die Kantone trotz vorgängiger Aufforderung darauf verzichten, die vom Bundesrat gewünschten Massnahmen zu ergreifen. Will aber der Bundesrat solche Massnahmen erzwingen, so soll er diese unmittelbar selbst anordnen, statt ihre Umsetzung indirekt durch eine Verpflichtung der Kantone zu erwirken.

Zu Antrag 7

Gemäss Art. 4 Bst. d des Entwurfs kann der Bundesrat abweichende Bestimmungen zu «Form und Zustellung von Eingaben, Mitteilungen und Entscheiden sowie Einsatz von Online-Versteigerungsplattformen im Betreibungsverfahren» erlassen (Hervorhebung hinzugefügt). In Art. 9 Abs. 1 der COVID-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht wird festgehalten, dass in Abweichung von den Artikeln 125–129 und 257–259 SchKG die Verwertung von beweglichen Vermögensstücken neben der öffentlichen Versteigerung und dem Freihandverkauf auch durch eine Versteigerung über eine öffentlich zugängliche Online-Plattform erfolgen kann. Die Art. 257–259 SchKG sind Artikel, die das Konkursverfahren betreffen. Weshalb nun im Entwurf zum Gesetz – entgegen dem klaren Wortlaut der Verordnung – ausschliesslich vom

Betreibungsverfahren und nicht auch vom Konkursverfahren die Rede ist, kann nicht nachvollzogen werden. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb das Konkursverfahren anders behandelt werden sollte, als das Betreibungsverfahren, weshalb das Konkursverfahren in Art. 4 Bst. d zu ergänzen ist. Ansonsten werden allenfalls Verwertungen im Konkursverfahren verzögert, was zu unnötigen Verfahrensverzögerungen und allenfalls zu Wertverminderung der zu veräussernden Vermögenswerte und damit zur Schädigung der Gläubiger führen kann.

Zu Antrag 8

Aufgrund der engen Verschränktheit und Abhängigkeit des kantonalen öffentlichen Verfahrensrechts von demjenigen des Bundes und der in der kantonalen Verfahrenshoheit begründeten Vielzahl unterschiedlicher Regelungen in den Kantonen ist es im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit angezeigt, die auf justizielle und verfahrensrechtliche Massnahmen bezogenen notrechtlichen Instrumente auf das kantonale Verfahrensrecht in Verwaltungssachen auszudehnen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat sich in diesem Sinne bereits mit einer Eingabe vom März direkt an die Bundeskanzlei zuhanden des Bundesamts für Justiz gewendet, um eine drohende Rechtszersplitterung in Verfahrensfragen zu vermeiden. Beispielsweise hatte der Bundesrat durch seine Stillstandsverordnung vom 20. März 2020 nur dort in die kantonalrechtliche Verfahrenshoheit eingegriffen, wo die Verfahrensgesetze über die Ostartage einen Fristenstillstand vorsahen. Da dies im Kanton Zug nicht der Fall ist, haben wir auf die grosse Gefahr hingewiesen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich in falscher Sicherheit wiegen könnten, da im Kanton Zug im Gegensatz zum Bund und zu anderen Kantonen Fristen einfach weiterliefen bzw. gestützt auf unser Verwaltungsrechtspflegegesetz weiterhin einzuhalten waren. Leider hat zu unserem Bedauern das Bundesamt auf die damalige Anregung bisher noch nicht reagiert.

Zu Antrag 9

Die in den Covid-19 Verordnungen entsprechende Bestimmung äusserte sich allgemein zu «Versammlungen von Gesellschaften». In der Lehre war (wohl) unbestritten, dass dazu auch die Gläubigerversammlungen in einem ordentlichen Konkursverfahren zählen. Dies auch zurecht, da ansonsten Konkursverfahren unnötig verzögert und die Rechte der Gläubiger beschnitten würden. Die im Entwurf zum Gesetz vorgesehene Formulierung sieht nun jedoch nur die Möglichkeit für Massnahmen im Bereich des OR und des ZGB vor. Damit wären die Gläubigerversammlungen nach SchKG vom Anwendungsbereich ausgenommen. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb für diese Versammlungen keine Massnahme möglich sein sollten.

Zu Antrag 10

Die Art der Unterstützung von Kulturunternehmen und Kulturschaffenden ist nicht definiert. Es gilt insbesondere das Verhältnis zu den Massnahmen nach Art. 9 zu klären. Gestützt auf das bisherige Notrecht wurden freischaffenden Künstlern Taggelder als Corona-Erwerbsersatz ausbezahlt. Soweit solche weiterhin bezahlt werden, wäre ein entsprechender Verweis auf Art. 9 notwendig.

Kommt der Ausgleichskasse auch im Bereich der Massnahmen im Kulturbereich eine Rolle zu, so ist festzuhalten, dass es nicht an der Ausgleichskasse sein kann, die einzelnen Kostenbeteiligungen (Bund / Kanton) selbst einzufordern. Die Finanzierung muss gegenüber der

Ausgleichskasse aus einer Hand erfolgen und das Abrechnungssystem zwischen Bund und Kantonen ist beim Bund anzusiedeln.

Zu Antrag 11

Aus der Formulierung im Gesetzesentwurf resultieren grosse finanzielle Auswirkungen auf die Kantone, ohne diesen ein Mitspracherecht zu geben. Ein Mitspracherecht der Kantone beim Verfahren, bei der Beitragsbemessung und bei den Fördervoraussetzungen für die Ausfallentschädigung ist erforderlich.

Zu Antrag 12

Die Kantone werden mit dieser Formulierung durch das Bundesgesetz gezwungen, vom Bund vorgegebene finanzielle Leistungen zu erbringen.

Zu Antrag 13

Gemäss vorliegendem Entwurf und geltendem Recht werden die Leistungen der Agentur Keystone-SDA für elektronische Medien durch Gebühren für Radio und Fernsehen finanziert. Wir lehnen dies aus mehreren Gründen ab. Die SRG ist Teil der elementaren Grundversorgung im Krisenfall (Bekanntmachungspflichten, Art. 8 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen, RTVG; SR 784.40). Sie wird geschwächt, wenn ihre finanziellen Reserven angezapft werden. Damit werden Gebühren zweckentfremdet, was wir finanzpolitisch als nicht legitim erachten. Im Weiteren besteht eine Ungleichbehandlung der Online- mit den Printmedien, die aus Steuermitteln unterstützt werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. a und b). Wir regen darum eine Finanzierung der Leistungen aus der Bundeskasse analog der Zustellungskosten für Printmedien an.

Zu Antrag 14

Gerade weil die Durchführung der Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalls den Ausgleichskassen als kantonale und Verbandsinstitutionen überbunden ist, ist ein Anhörungsrecht der Kantone (bzw. innerhalb der Kantone: der Ausgleichskassen) zu statuieren. So wie die Bestimmung im Entwurf formuliert ist, besteht keine Verpflichtung des Bundes, die Ausgleichskassen anzuhören. Andernfalls wäre eine sachgerechte und praxisnahe Umsetzung – gerade angesichts der Kurzfristigkeit – nicht gewährleistet.

Zu Antrag 15

Art. 9 knüpft die Ausrichtung von Entschädigungen an Personen, die ihre Erwerbstätigkeit «unterbrechen». Dieser Begriff ist zu wenig genau definiert. Ein Vergleich mit der Covid-19-Verordnung Erwerbsersatz zeigt, dass der Begriff «unterbrechen» dort lediglich mit den Personen nach Art. 2 im Sinne von dessen Abs. 1 in Verbindung steht (Eltern betreuungsbedürftiger Kinder, Personen in Quarantäne): Die Voraussetzungen erfordern ein «Unterbrechen» der Erwerbstätigkeit (Abs. 1^{bis} und 2). Anspruchsberechtigte nach Abs. 3 und 3^{bis} müssen ihre Erwerbstätigkeit nicht «unterbrechen», sondern ihre Betriebe wurden entweder behördlich geschlossen, oder sind sogar noch offen, erleiden aber aufgrund der behördlichen Massnahmen «nur» einen Erwerbsausfall. Damit ist der Begriff der «Unterbrechung» der Erwerbstätigkeit nicht einheitlich.

Zu Antrag 16

Je nach Entwicklung der Epidemie (zweite Welle, etc.) und der daraus folgenden staatlichen Massnahmen soll dieses Instrument insbesondere Kleinbetriebe ohne weitere oder nur mit wenigen Mitarbeitenden unterstützen und wieder eingeführt werden können. Die Notwendigkeit und der Nutzen wurden in den ersten zweieinhalb Monaten der Corona-Krise sichtbar. Letztere waren auch bei temporär Arbeitenden spürbar.

Zu Antrag 17

Sollten weitere 280 Millionen Franken im Minimum notwendig sein, bedeutet dies eine garantierte finanzielle Belastung der Kantone in der Höhe von mindestens 140 Millionen Franken.

Zu Antrag 18

In Kapitel 3.2 des erläuternden Berichts wird Folgendes ausgeführt: «Die Gesetzesvorlage hat keine weitergehenden Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden; urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sind nicht besonders betroffen.». Wie unser Antrag bezüglich der Finanzierung der Massnahmen im Kulturbereich zeigt, hat die Gesetzesvorlage finanzielle Auswirkungen auf die Kantone. Die fehlenden Ausführungen sind noch zu ergänzen.

Auf Ihren Wunsch in Bezug auf allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme halten wir die Angaben der entsprechenden Kontaktperson fest: Peter Müllhaupt, juristischer Mitarbeiter der Volkswirtschaftsdirektion, Telefon 041 728 55 06, peter.muellhaupt@zg.ch.

Zug, 7. Juli 2020

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Stephan Schleiss
Landammann

sign.

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- recht@bk.admin.ch (in Word- und PDF-Format)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Konferenz der Kantonsregierungen (mail@kdk.ch)
- Alle Direktionen und die Staatskanzlei
- Obergericht (info.og@zg.ch)
- Verwaltungsgericht (info.vg@zg.ch)
- Amt für Wirtschaft und Arbeit (info.awa@zg.ch)
- Handelsregister- und Konkursamt (contact.hra@zg.ch)
- Arbeitslosenkasse (alk.zug@zg.ch)