

# COVID-19-Gesetzgebung

## Verordnung, Allgemeinverfügung, Beschluss

Martin Wilhelm, MLaw

Chur, 25. Juni 2021



# Einleitung



# I. Beispiele

**Verordnung 2**  
**über Massnahmen zur Bekämpfung des**  
**Coronavirus (COVID-19)**  
**(COVID-19-Verordnung 2)**

**818.101.24**

vom 13. März 2020 (Stand am 20. Juni 2020)

---

*Der Schweizerische Bundesrat,*  
gestützt auf Artikel 7 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012<sup>1</sup> (EpG),<sup>2</sup>  
*verordnet:*

# I. Beispiele

## **Art. 1**            Gegenstand und Zweck<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Diese Verordnung ordnet Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen an zur Verminderung des Übertragungsriskos und zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19).

<sup>2</sup> Die Massnahmen dienen dazu:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.

## **Art. 6<sup>74</sup>**            Veranstaltungen

<sup>1</sup> ...

<sup>2</sup> Veranstaltungen mit über 300 Personen sind verboten.

# I. Beispiele

**Departement des Innern**

*Ambassadorenhof / Riedholzplatz 3  
4509 Solothurn*

**Allgemeinverfügung** vom 25. September 2020

**betreffend**

**zusätzliche Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus**

# I. Beispiele

Demnach wird **entschieden**:

- 1.1 In **Gästeräumen von Bars und Clubs**, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend an einem fest zugewiesenen Platz erfolgt und in welchen aufgrund der Art der Aktivität, wegen örtlicher Gegebenheiten oder aus betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen während mehr als 15 Minuten weder der erforderliche Abstand von 1.5 Metern eingehalten noch Schutzmassnahmen ergriffen werden können, **dürfen** im Sinne von Erwägung 2 **maximal 100 Gäste gleichzeitig anwesend sein**. Zudem sind Kontaktdaten zu erheben.

# I. Beispiele



Kantonsamtsblatt  
Fegl uffizial  
Foglio ufficiale

eKAB-Nr: 00.053.107 Stelle: Regierung Graubünden Rubrik: Amtliche Gesetzessammlung Veröffentlicht: 22.12.2020

## Coronavirus (COVID-19): Massnahmen ab Dienstag, 22. Dezember 2020, 24.00 Uhr

In den Skigebieten sind ab Dienstag, 22. Dezember 2020, 24.00 Uhr, der Ausschank und der Konsum von Alkohol untersagt. Die Kontrolle obliegt den Gemeinden.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Christian Rathgeb*

Der Kanzleidirektor: *Daniel Spadin*

## II. Abgrenzung Allgemeinverfügung – VO

### Abgrenzung nach BGE 101 Ia 73, E. 3a

«**Rechtssätze** sind Anordnungen **genereller und abstrakter Natur**, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und die eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln (...)

Der Verwaltungsakt, bzw. die **Verwaltungsverfügung** ist demgegenüber ein **individueller**, an den einzelnen gerichteten Hoheitsakt, durch den eine **konkrete** verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (...)»

## II. Abgrenzung Allgemeinverfügung – VO

### Abgrenzung nach BGE 101 Ia 73, E. 3a (Forts.)

«Zwischen Rechtssatz und Verfügung steht die sog. **Allgemeinverfügung**. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich einerseits an einen unbestimmten Personenkreis richtet, also "**genereller**" **Natur** ist, andererseits aber einen **konkreten Tatbestand** regelt.»

## II. Abgrenzung Allgemeinverfügung – VO

	<b>Konkret</b>	<b>Abstrakt</b>
<b>Individuell</b>	Verfügung	(...)
<b>Generell</b>	Allgemeinverfügung	Rechtssatz (Gesetz oder Verordnung)

## II. Abgrenzung Allgemeinverfügung – VO

### **Abgrenzung nach Jaag (ZBI 1984 433, 444)**

«Nach meinem Dafürhalten regelt eine Anordnung dann einen bestimmten Sachverhalt, wenn sie Rechte oder Pflichten der Adressaten mit Bezug auf bestimmte Sachen zum Inhalt hat, wenn mit anderen Worten **ihr Anordnungsobjekt bestimmt ist**. Anordnungsobjekt ist jene Sache, welche Gegenstand der den Adressaten auferlegten Rechte oder Pflichten bildet. Es kann sich dabei um gegenständliche oder nicht gegenständliche Sachen im weitesten Sinne handeln. Beim Verbot beispielsweise, einen geschützten Baum zu fällen, ist dieser Baum das Anordnungsobjekt. Bei den lokalen Verkehrsanordnungen ist die Strasse oder der Platz das Anordnungsobjekt.»

# III. Abgrenzung Allgemeinverfügung – VO

## **Problematische Konstellationen**

- Anordnung von abstrakten Regeln für ein räumlich eng eingegrenztes Gebiet
- Anordnungen mit zeitlich und räumlich eng beschränktem Geltungsbereich

## II. Beschluss

### Verwendung des Begriffs auf Bundesebene

- Früher (BV 1874):
  - Nichtdringlicher allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss: rechtsetzende, befristete Erlasse
  - Dringlicher Bundesbeschluss: Dringlichkeitsrecht
  - Nicht referendumspflichtiger allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss
  - Einfacher Bundesbeschluss
- Heute (BV 1999):
  - (Referendumspflichtiger) Bundesbeschluss: Nicht rechtsetzend, Bsp. Rahmenbewilligung AKW
  - Einfacher Bundesbeschluss: Nicht rechtsetzend, Bsp. Gewährleistung KV

# III. Beschluss

---

---

## **Verfassung des Kantons Graubünden**

Vom 14. September 2003 (Stand 1. Januar 2018)

---

# III. Beschluss

## Art. 31 Gesetzgebung

<sup>1</sup> Alle wichtigen Bestimmungen sind durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen.

<sup>2</sup> Wichtige Bestimmungen sind insbesondere jene, für welche die Verfassung das Gesetz vorsieht, sowie solche betreffend:

1. Zweck und Umfang von Grundrechtsbeschränkungen;
2. Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand und Bemessungsgrundlagen von Abgaben, soweit diese nicht von geringfügiger Natur sind;
3. Zweck, Inhalt und Umfang von bedeutenden staatlichen Leistungen;
4. Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden;
5. Grundsätze von Organisation und Aufgaben der Behörden und Gerichte;
6. Art und Umfang der Übertragung von hoheitlichen und anderen bedeutenden öffentlichen Aufgaben an Trägerschaften ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

<sup>3</sup> Die Gültigkeit der Gesetze kann befristet werden. Vor der Verlängerung sind die Gesetze auf ihre Wirksamkeit zu prüfen.

# III. Beschluss

## **Art. 32** Weitere Rechtsetzungskompetenzen

<sup>1</sup> Soweit nicht die Form des Gesetzes vorgeschrieben ist, kann der Grosse Rat Verordnungen erlassen, wenn er durch Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt wird.

<sup>2</sup> Er genehmigt die interkantonalen und internationalen Verträge, soweit nicht die Regierung zum alleinigen Abschluss befugt ist.

<sup>3</sup> Der Grosse Rat ist in geeigneter Form an der Vorbereitung wichtiger interkantona-  
ler und internationaler Verträge zu beteiligen.

# III. Beschluss

## Art. 45      Rechtsetzung

<sup>1</sup> Die Regierung erlässt weniger wichtige Bestimmungen in der Form der Verordnung.

<sup>2</sup> Sie ist zuständig für das Aushandeln von interkantonalen und internationalen Verträgen; soweit sie in ihre Verordnungskompetenz fallen, ist sie auch für deren Abschluss zuständig.

## Art. 48      Ausserordentliche Lagen

<sup>1</sup> Die Regierung kann ohne gesetzliche Grundlage **Verordnungen erlassen oder Beschlüsse** fassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen.

<sup>2</sup> Solche Verordnungen und Beschlüsse sind vom Grossen Rat zu genehmigen und fallen spätestens ein Jahr nach In-Kraft-Treten dahin.

# III. Beschluss

## **Art. 55**      Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

<sup>1</sup> Die letztinstanzliche Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten obliegt dem Verwaltungsgericht, sofern nicht ein Gesetz etwas anderes bestimmt.

<sup>2</sup> Das Verwaltungsgericht beurteilt als Verfassungsgericht: \*

1. Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen und politischen Rechten sowie des Grundsatzes des Vorrangs von übergeordnetem Recht;
2. \* Beschwerden wegen Verletzung der Autonomie der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften sowie der Landeskirchen.

<sup>3</sup> Im verfassungsgerichtlichen Verfahren können Gesetze und Verordnungen sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden.

# III. Beschluss

## Fazit

- Art. 48 Abs. 1 KV ermöglicht Abweichungen vom Erfordernis der gesetzlichen Grundlage
- Möglich sind Verordnungen, Verfügungen, Beschlüsse
- Es ist jeweils die korrekte Handlungsform zu wählen:
  - Verfügung bei individuell-konkreten Anordnungen
  - Allgemeinverfügung bei generell-konkreten Anordnungen
  - Verordnung bei generell-abstrakten Anordnungen
  - Beschlüsse nur, soweit weder Verordnung oder (Allgemein-)Verfügung zu wählen sind
- Ermessen, wenn verschiedene Formen möglich

# IV. Beispiele (2)

**818.101.24**

**Verordnung 2  
über Massnahmen zur Bekämpfung des  
Coronavirus (COVID-19)  
(COVID-19-Verordnung 2)**

vom 13. März 2020 (Stand am 20. Juni 2020)

---

*Der Schweizerische Bundesrat,  
gestützt auf Artikel 7 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012<sup>1</sup> (EpG),<sup>2</sup>  
verordnet:*

# IV. Beispiele (2)

## **Art. 1**            Gegenstand und Zweck<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Diese Verordnung ordnet Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen an zur Verminderung des Übertragungsriskos und zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19).

<sup>2</sup> Die Massnahmen dienen dazu:

- a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.

## **Art. 6<sup>74</sup>**            Veranstaltungen

<sup>1</sup> ...

<sup>2</sup> Veranstaltungen mit über 300 Personen sind verboten.

# IV. Beispiele (2)

**Departement des Innern**

*Ambassadorenhof / Riedholzplatz 3  
4509 Solothurn*

**Allgemeinverfügung vom 25. September 2020**

**betreffend**

**zusätzliche Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus**

# IV. Beispiele (2)

Demnach wird **entschieden**:

- 1.1 In G ster umen von **Bars und Clubs**, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend an einem fest zugewiesenen Platz erfolgt und in welchen aufgrund der Art der Aktivität, wegen örtlicher Gegebenheiten oder aus betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen während mehr als 15 Minuten weder der erforderliche Abstand von 1.5 Metern eingehalten noch Schutzmassnahmen ergriffen werden können, **dürfen** im Sinne von Erwägung 2 **maximal 100 Gäste gleichzeitig anwesend sein**. Zudem sind Kontaktdaten zu erheben.

# IV. Beispiele (2)



Kantonsamtsblatt  
Fegl uffizial  
Foglio ufficiale

eKAB-Nr: 00.053.107 Stelle: Regierung Graubünden Rubrik: Amtliche Gesetzessammlung Veröffentlicht: 22.12.2020

## Coronavirus (COVID-19): Massnahmen ab Dienstag, 22. Dezember 2020, 24.00 Uhr

In den Skigebieten sind ab Dienstag, 22. Dezember 2020, 24.00 Uhr, der Ausschank und der Konsum von Alkohol untersagt. Die Kontrolle obliegt den Gemeinden.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Christian Rathgeb*

Der Kanzleidirektor: *Daniel Spadin*

# IV. Beispiele (2)



Kantonsamtsblatt  
Fegl uffizial  
Foglio ufficiale

eKAB-Nr: 00.052.465 Stelle: Regierung Graubünden Rubrik: Amtliche Gesetzessammlung Veröffentlicht: 04.12.2020

## Coronavirus (COVID-19): Massnahmen ab Freitag, 4. Dezember 2020, 23.00 Uhr

1. Die Regierung nimmt die Lageentwicklung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zur Kenntnis.
2. Ab Freitag, 4. Dezember 2020, 23.00 Uhr, bis Freitag, 18. Dezember 2020, 00.00 Uhr, respektive für Ziffer 2.6 bis Mittwoch, 23. Dezember 2020, Schulschluss, gelten folgende Massnahmen:
  - 2.1 Versammlungen und Treffen:
    - a) Versammlungen und Treffen von mehr als 10 Personen im privaten Raum sind verboten.
    - b) Versammlungen und Treffen von mehr als 10 Personen im öffentlichen Raum, insbesondere auf Plätzen, Promenaden, Trottoirs und Spazierwegen sowie Parks sind verboten.

# IV. Beispiele (2)



Kantonsamtsblatt  
Fegl uffizial  
Foglio ufficiale

eKAB-Nr: 00.045.013    Stelle: Regierung Graubünden    Rubrik: Kantonale amtliche Publikationen / Verschiedenes    Veröffentlicht: 13.03.2020

## Coronavirus (COVID-19): Bezeichnung der ausserordentlichen Lage

1. Die Regierung erklärt die Lage im Zusammenhang mit dem Coronavirus als ausserordentliche Lage.
2. Ab **Samstag, 14. März 2020, 08.00 Uhr**, vorerst bis 30. April 2020, 24.00 Uhr, gelten folgende Massnahmen:
  - Das Amt für Militär und Zivilschutz wird angewiesen, Einsatzbereitschaft des Zivilschutzes zur Unterstützung des Gesundheitswesens herzustellen.
  - Alle Vereinsaktivitäten wie Sportanlässe, Veranstaltungen, Versammlungen, Trainings, Proben usw. sind untersagt.

# V. Folgen einer Wahl der falschen Form

## **Erlass von generell-abstrakten Anordnungen als Allgemeinverfügung**

- Entscheidend ist nicht die Bezeichnung, sondern die Struktur der Anordnungen
- In der Regel ist nur die Regierung für den Erlass von Verordnungen zuständig; fälschlicherweise als Allgemeinverfügung erlassene Rechtssätze können ggf. mangels Zuständigkeit aufgehoben werden
- Ggf. wurden auch weitere Verfahrensvorschriften (z.B. Vernehmlassung, Publikation) verletzt

# V. Folgen einer Wahl der falschen Form

## **Erlass von generell-abstrakten Anordnungen als Beschluss**

- Auch hier muss gelten: Entscheidend ist nicht die Bezeichnung, sondern die Struktur der Anordnungen
- Kein Zuständigkeitsmangel, soweit Beschluss durch Regierung gefasst
- Zu prüfen wäre, ob weitere Verfahrensvorschriften verletzt wurden

# VI. Publikation

---

## **Gesetz über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt (Publikationsgesetz, PuG)**

Vom 19. Oktober 2011 (Stand 1. Januar 2012)

---

# VI. Publikation

## 2.1. AMTLICHE GESETZSAMMLUNG

### Art. 2 Inhalt

<sup>1</sup> Die AGS ist eine chronologisch geführte Sammlung des kantonalen Rechts, die im Amtsblatt erscheint.

<sup>2</sup> Darin werden veröffentlicht:

- a) die Kantonsverfassung;
- b) die kantonalen Gesetze;
- c) die grossrätlichen Verordnungen;
- d) die regierungsrätlichen Verordnungen sowie übrige rechtsetzende Erlasse kantonalen Behörden und selbstständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten;
- e) rechtsetzende allgemeinverbindliche interkantonale Vereinbarungen;
- f) rechtsetzende Erlasse interkantonalen Organe.

# VI. Publikation

## 2.2. SYSTEMATISCHE GESETZESSAMMLUNG

### Art. 4            Inhalt

<sup>1</sup> Das BR ist eine bereinigte und nach Sachgebieten geordnete Sammlung des in der AGS veröffentlichten Rechts.

<sup>2</sup> Es wird laufend nachgeführt.

# VI. Vergleich mit anderen Kantonen

## Beobachtungen

- In vielen Kantonen wurden gewisse generell-abstrakte Anordnungen als Allgemeinverfügungen erlassen
- Mögliche Gründe:
  - Zuständigkeiten für Pandemiebekämpfungsmassnahmen und für den Erlass von Verordnungen gehen auseinander
  - Viele «Kleinteilige», tlw. nur sehr kurzzeitig geltende Regelungen
  - Dauer der ordentlichen Verfahren?
- Einzelne Allgemeinverfügungen wurden mangels Zuständigkeit aufgehoben
- Anordnungen wurden tlw. von Allgemeinverfügungen in Verordnungen überführt