

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie

(vom 24. August 2020)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie erlassen.

II. Die Verordnung tritt am 27. August 2020 in Kraft und gilt bis 30. September 2020.

III. Gegen die Verordnung und Dispositiv II kann innert zehn Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

V. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Silvia Steiner

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19)

(vom 24. August 2020)

Der Regierungsrat,

gestützt auf Art. 40 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen und Art. 8 der Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage),

beschliesst:

- Erhebung von Kontakt-
daten
in Gastronomie-
betrieben
- § 1. ¹ Gastronomiebetriebe erheben die Kontaktdaten ihrer Gäste. Bei Familien oder anderen Gruppen mit untereinander bekannten Personen genügt die Erhebung der Kontaktdaten einer Person dieser Gruppe.
- ² Erhoben werden Name, Vorname, Postleitzahl, Mobiltelefonnummer, E-Mail-Adresse und die Zeit des Eintritts in den und des Austritts aus dem Gastronomiebetrieb.
- ³ Für die Verwendung der Kontaktdaten gelten die Bestimmungen von Art. 5 der Covid-19-Verordnung besondere Lage.
- Beschränkung
der Personen-
zahl in Gastro-
nomiebetrieben
- § 2. ¹ In Innenräumen von Gastronomiebetrieben einschliesslich Bars, in denen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, sowie von Diskotheken, Clubs und Tanzlokalen dürfen pro Innenbereich gleichzeitig höchstens 100 Personen anwesend sein.
- ² Im gesamten Innen- und Aussenbereich eines solchen Betriebs dürfen gleichzeitig höchstens 300 Personen anwesend sein. Die Aussenbereiche müssen klar erkennbar und abgegrenzt sein.
- Veranstaltungen
- § 3. ¹ Veranstaltungen in Innenräumen mit mehr als 100 Personen und Veranstaltungen in Innen- und Aussenräumen mit insgesamt mehr als 300 Personen dürfen nur durchgeführt werden, wenn ein Schutzkonzept vorliegt, der erforderliche Abstand gemäss Covid-19-Verordnung besondere Lage eingehalten werden kann oder Gesichtsmasken getragen werden.
- ² Die Zulässigkeit von politischen oder zivilgesellschaftlichen Kundgebungen richtet sich nach Art. 6 Abs. 4 der Covid-19-Verordnung besondere Lage.

§ 4. ¹ In den Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten muss eine Gesichtsmaske getragen werden.

² Keine Gesichtsmaske tragen müssen

- a. Kinder bis zum Alter von 12 Jahren,
- b. Personen, die nachweisen können, dass sie aus besonderen, insbesondere medizinischen Gründen keine Gesichtsmasken tragen können,
- c. das Personal, sofern es durch eine physische Abtrennung (z.B. Plexiglasscheiben) geschützt ist.

Maskentragpflicht in Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten

Begründung

1. Ausgangslage

Gestützt auf Art. 6 des Epidemiengesetzes (EpG, SR 818.101) stufte der Bundesrat am 28. Februar 2020 die Ausbreitung des Coronavirus in der Schweiz als besondere Lage im Sinne des EpG ein und ordnete Vorkehrungen gegenüber der Bevölkerung an. Am 16. März 2020 stufte er die Situation als ausserordentliche Lage gemäss EpG ein und verschärfte die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung. Aufgrund der Entwicklung der epidemiologischen Lage und den damit verbundenen verschiedenen Lockerungsschritten hat der Bundesrat per 19. Juni 2020 die ausserordentliche Lage beendet und wieder die besondere Lage erklärt. Damit wurden die Kantone jedenfalls subsidiär zum Bund zuständig, die erforderlichen Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie zu ergreifen. In den letzten Wochen sind die Zahlen der Neuinfizierten wieder angestiegen, sodass weitere Massnahmen zu ergreifen sind.

2. Zielsetzung

Ziel sämtlicher Massnahmen, die zu ergreifen sind, ist es in erster Linie, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, schwere Krankheitsverläufe und gar Todesfälle, aber auch den Kollaps des Gesundheitssystems zu verhindern. Die Massnahmen sollen die Verbreitung des Coronavirus eindämmen und dadurch Neuinfektionen verringern. Die zu ergreifenden Massnahmen sollen den Fortgang des gesellschaftlichen

Lebens mit moderaten Einschränkungen ermöglichen und die Wirtschaft so wenig wie möglich beeinträchtigen.

3. Rechtsgrundlagen

Bei Vorliegen einer besonderen Lage kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone Massnahmen anordnen (Art. 6 Abs. 2 EpG). Gestützt darauf hat der Bundesrat insbesondere die Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage, SR 818.101.26) erlassen und dabei u. a. Verhaltensregeln für die Bevölkerung (Art. 3), eine Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr (Art. 3a), die Pflicht zur Umsetzung von Schutzkonzepten durch öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe (Art. 4) sowie Einschränkungen betreffend Veranstaltungen (Art. 6) festgelegt.

Erhöht sich die Zahl der Infizierten, die identifiziert und benachrichtigt werden müssen, derart, dass das Contact Tracing nicht mehr praktikabel ist, kann der Kanton die Anzahl Gäste, Besucherinnen und Besucher oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Einrichtungen und Betrieben sowie an Veranstaltungen über die Vorgaben der Covid-19-Verordnung besondere Lage hinaus beschränken (Art. 8 Abs. 1). Kommt es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen oder droht eine solche, kann der Kanton regional geltende Massnahmen nach Art. 40 EpG anordnen, insbesondere Veranstaltungen einschränken oder verbieten oder öffentliche Institutionen oder private Unternehmen schliessen (Art. 8 Abs. 2).

Soweit die Covid-19-Verordnung besondere Lage nichts anders regelt (und auch nicht bewusst auf eine Regelung verzichtet), behalten die Kantone ihre Zuständigkeit (Art. 2). Unter diesem Vorbehalt sind die Kantone zuständig für die Anordnung insbesondere folgender Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen zur Verhinderung der (weiteren) Verbreitung übertragbarer Krankheiten (Art. 40 Abs. 1 EpG):

- Einschränkung oder Verbot von Veranstaltungen (Art. 40 Abs. 2 Bst. a EpG),
- Schliessung von Schulen, anderen öffentlichen Institutionen oder privaten Unternehmen (Bst. b),
- Einschränkung oder Verbot des Betretens oder Verlassens bestimmter Gebäude oder Gebiete (Bst. c),
- Einschränkung oder Verbot bestimmter Aktivitäten an definierten Orten (Bst. c).

4. Zuständigkeit innerhalb des Kantons

Nach § 54 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) vollzieht die Gesundheitsdirektion das Epidemien-gesetz, soweit keine anderen Stellen zuständig sind. Gemäss § 15 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemien-gesetzgebung (LS 818.11) kann der Kantonsärztliche Dienst Massnahmen gegenüber Personen (z.B. Quarantäne oder Isolation) oder der Allgemeinheit anordnen (z.B. Verbot oder Einschränkung von Veranstaltungen, Schliessung von Schulen, öffentlichen Anstalten und privaten Unternehmen, Verbot des Betretens oder Verlassens bestimmter Gebäude). Daraus ergibt sich, dass der Kantonsärztliche Dienst zur Anordnung von Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie zuständig ist, soweit es um Anordnungen im konkreten Einzelfall geht.

Geht es hingegen um Massnahmen, die für die gesamte Bevölkerung oder alle Unternehmen oder zumindest einen grossen Teil davon gelten, sind diese aufgrund ihrer generell-abstrakten Natur und der teilweise beträchtlichen Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Wirtschaft durch den Regierungsrat zu erlassen.

5. Kriterien für Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie

Aufgrund allgemeiner epidemiologischer Erkenntnisse und der Erfahrung mit dem Coronavirus wird von folgenden Faktoren ausgegangen, die eine Verbreitung des Virus begünstigen:

- Räumliche Nähe zur Trägerin oder zum Träger des Coronavirus.
- Dauer des Kontakts zu einer Trägerin oder einem Träger des Coronavirus.
- Zahl der Personen, mit denen eine Trägerin oder ein Träger des Coronavirus in Kontakt gekommen ist.
- Ausscheidungsneigung des Verhaltens: Bei ruhigem Atmen durch die Nase und mit einer Gesichtsmaske geschützt werden weniger Viren in die Umgebung abgegeben als bei lautem Sprechen oder Singen ohne Gesichtsmaske.
- Aufenthaltsort: Aufgrund stärkerer Luftbewegung im Freien ist das Ansteckungsrisiko dort geringer als in geschlossenen Räumen mit wenig Luftzirkulation.

Massnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus (Mitigationsmassnahmen) sind nach folgenden Kriterien zu bewerten:

- Ansteckungsrisiko in der betreffenden sozialen Situation,
- Wirksamkeit der Massnahme zur Eindämmung der Pandemie (einschliesslich Einfachheit der Massnahme hinsichtlich Um- und Durchsetzung),
- Einschränkung der Wirtschaft bzw. negative Auswirkungen auf die Wirtschaft,
- Eingriff in die Grundrechte (wie persönliche Freiheit, Versammlungsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit und Meinungsfreiheit): Erforderlichkeit und Zumutbarkeit des Eingriffs,
- Beeinträchtigung der Erfüllung weiterer staatlicher Aufgaben (öffentliche Sicherheit, Schulpflicht usw.),
- Logik und Nachvollziehbarkeit für die Bevölkerung.

6. Zu ergreifende Massnahmen

In Abwägung der Wirksamkeit und der negativen Auswirkungen der möglichen Massnahmen und vor dem Hintergrund der aktuellen epidemiologischen Situation im Kanton Zürich sind mit Wirkung ab Donnerstag, 27. August 2020, folgende Massnahmen anzuordnen:

6.1 Erhebung von Kontaktdaten in Gastronomiebetrieben

In Gastronomiebetrieben kommt es oftmals zu einer Unterschreitung des Mindestabstandes einerseits unter Gästen und andererseits zwischen Gästen und Personal. Die Erhebung von Kontaktdaten ist ein wirksames Instrument, um Infektionsketten im Rahmen des Contract Tracings nachverfolgen zu können. Deshalb sollen Gastronomiebetriebe verpflichtet werden, die Kontaktdaten von Gästen zu erheben. Bei Familien oder anderen Gruppen mit untereinander bekannten Personen genügt die Erfassung der Kontaktdaten einer Person der betreffenden Familie oder Gruppe.

Erhoben werden müssen Name, Vorname, Postleitzahl, Mobiltelefonnummer, E-Mail-Adresse und die Zeit des Eintritts in den und des Austritts aus dem Gastronomiebetrieb. Verfügt eine Person nicht über eine Mobiltelefonnummer, hat sie eine andere ihr zurechenbare Telefonnummer anzugeben. Für die Verwendung der Kontaktdaten gelten die Bestimmungen nach Art. 5 Covid-19-Verordnung besondere Lage.

Diese Massnahme greift in die persönliche Freiheit der Gäste ein. Der Eingriff ist als nicht besonders schwer zu beurteilen und erscheint mit Blick auf das verfolgte Ziel (vgl. Abschnitt 2) ohne Weiteres verhältnismässig. Auch die Belastungen der Wirtschaft sind gering und zumutbar. Die Erfüllung staatlicher Aufgaben wird ebenfalls nicht beeinträchtigt.

6.2 Beschränkung Personenzahl in Gastronomiebetrieben

Können die Gäste in einem Restaurant oder einer Bar frei zirkulieren, sind also keine Sitzplätze fest zugewiesen, ist das Ansteckungsrisiko besonders gross, weil unter solchen Umständen viele Personen miteinander in Kontakt kommen und weder Masken getragen noch die Abstandsregeln konsequent eingehalten werden. In Diskotheken, Clubs und Tanzlokalen wird das Risiko wegen der hohen Besucherzahlen und des engen Körperkontakts beim Tanzen und wegen des lauten Kommunizierens weiter vergrössert. Deshalb soll die Personenzahl in Restaurants und Bars mit nicht ausschliesslich sitzender Konsumation sowie in Diskotheken, Clubs und Tanzlokalen beschränkt werden. Pro Innenraum sollen nicht mehr als 100 Personen (einschliesslich Personal) und im gesamten Gästebereich (Aussen- und Innenräume) nicht mehr als 300 Personen (Stehbetrieb) gleichzeitig anwesend sein.

Unabhängig von der Personenzahl in Clubs gelten nach wie vor die Allgemeinverfügung der Gesundheitsdirektion vom 1. Juli 2020, welche die Registrierung der anwesenden Gäste regelt, die jeweiligen Schutzkonzepte sowie die bundesrechtlichen Vorgaben.

Die Intensität des Eingriffs in die persönliche Freiheit ist verhältnismässig gering. Gleiches gilt für die Auswirkungen auf die Wirtschaft: Für Restaurants ohne oder mit kleinem Barbetrieb ändert sich nichts. Eingeschränkt werden jedoch Lokale mit Stehbetrieb (insbesondere Clubs). Die Einschränkungen sind jedoch massvoll und notwendig, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel, das Coronavirus einzudämmen, zu erreichen. Dasselbe gilt in Bezug auf die Folgewirkungen auf Zulieferer und die weiteren, von Stehbetrieben abhängigen Branchen, bei denen die Massnahmen zu wirtschaftlichen Einbussen führen können. Die Erfüllung staatlicher Aufgaben wird nicht beeinträchtigt.

6.3 Veranstaltungen

Die Auslegung der Begrifflichkeiten richtet sich nach den Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage bzw. zu Vorgänger-Verordnungen. Eine Veranstaltung ist ein zeitlich begrenzter, in einem

definierten Raum oder Perimeter stattfindender und geplanter öffentlicher oder privater Anlass, der in aller Regel einen definierten Zweck und eine Programmfolge mit thematischer, inhaltlicher Bindung hat. Im Rahmen einer Veranstaltung kommt es meist zu einer Darbietung bzw. halten sich Anwesende während längerer Zeit am gleichen Ort auf oder aber sie beteiligen sich aktiv. Veranstaltungen sind unter anderem Theateraufführungen, Kinovorführungen, Konzerte, Gottesdienste in allen Formen, Gemeindeversammlungen, Sportanlässe, Ferienlager und Gesellschaftsumzüge (wie etwa Räbenlichterumzüge). Auch private Veranstaltungen (insbesondere Familienanlässe wie Hochzeiten oder Geburtstagsfeste) fallen unter den Veranstaltungsbegriff, ebenso Firmen- und Vereinsnäusse (wie Chorproben oder Proben von Musikvereinen). Mit Einkaufseinrichtungen und Märkten vergleichbare Anlässe, etwa Messen, Gewerbeausstellungen oder Jahrmärkte, sind hingegen nicht als Veranstaltungen zu qualifizieren.

Das Ansteckungsrisiko nimmt mit der Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, mit der Dauer der Veranstaltung und mit der Möglichkeit der Zirkulation der Teilnehmenden zu. Bei Veranstaltungen in geschlossenen Räumen ist das Ansteckungsrisiko grösser als bei solchen im Freien.

Veranstaltungen in Innenräumen mit mehr als 100 Personen sollen verboten werden, sofern keine Schutzmassnahmen wie das Tragen einer Gesichtsmaske oder die Wahrung des Abstands von 1,5 Metern getroffen werden können. Besteht ein Schutzkonzept oder können an Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen Schutzmassnahmen getroffen werden, sind die Veranstaltungen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben weiterhin zulässig. Findet die Veranstaltung sowohl in Innen- als auch in Aussenräumen statt, sind diese Schutzmassnahmen zu treffen, wenn insgesamt mehr als 300 Personen teilnehmen.

Ausgenommen von der Regelung sind politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen (Demonstrationen) gemäss Art. 6 Abs. 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage, sofern die dort vorgesehene Voraussetzung (Tragen einer Gesichtsmaske) erfüllt ist (Abs. 2). Politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen sind Veranstaltungen, die der politischen und gesellschaftlichen Meinungsäusserung und -bildung dienen und typischerweise im öffentlichen Raum stattfinden.

Der Eingriff der vorgesehenen Massnahme in die Grundrechte und die negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft sind gering, die Massnahme ist ohne Weiteres zumutbar. Denn auch Veranstaltungen mit über 100 bzw. 300 Personen bleiben erlaubt, sofern die erforderlichen Schutzmassnahmen ergriffen werden. Auch die politischen Rechte bleiben unberührt, zumal z. B. Gemeindeversammlungen mit über 100 Teilnehmenden ohne Weiteres unter Wahrung der Abstandsvorschriften oder

mit Gesichtsmaske durchgeführt werden können. Auch die Erfüllung staatlicher Aufgaben wird nicht beeinträchtigt.

6.4 Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten

Das Tragen einer Gesichtsmaske schränkt nach heutigem Wissen nicht nur die Weiterverbreitung des neuen Coronavirus durch eine infizierte Person ein, sondern schützt auch die Maskenträgerin oder den Maskenträger in gewissem Mass vor einer Ansteckung. Eine Maskentragpflicht lässt sich einfach umsetzen.

In Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten kann ein erhöhtes Risiko bestehen, sich mit dem neuen Coronavirus anzustecken, da sich darin oftmals mehrere Personen über einen gewissen Zeitraum aufhalten und dabei frei zirkulieren. Aus diesem Grund soll in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten eine generelle Maskentragpflicht gelten. Die Auslegung der Begrifflichkeiten richtet sich nach den Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage bzw. zu Vorgängerverordnungen.

Die generelle Maskentragpflicht gilt nicht für

- Kinder bis zum Alter von 12 Jahren,
- Personen, die nachweisen können, dass sie aus besonderen, insbesondere medizinischen Gründen keine Gesichtsmasken tragen können,
- das Personal des von der Maskentragpflicht betroffenen Betriebes, sofern es durch eine physische Abtrennung (z. B. Plexiglasscheibe) geschützt ist.

Die Intensität des Eingriffs in die persönliche Freiheit ist verhältnismässig gering. Die Massnahme kann der Bevölkerung zugemutet werden, zumal im öffentlichen Verkehr bereits eine flächendeckende Maskentragpflicht gilt, diese breit akzeptiert ist und nun einfach ausgedehnt wird. Gleiches gilt für die Auswirkungen auf die Wirtschaft: Die Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten schützt die Wirtschaft vor weitergehenden Massnahmen wie Geschäftsschliessungen. Die Massnahme ist der Bevölkerung zumutbar und hilft, weit strengere Massnahmen wie die Schliessung einzelner Betriebe oder Tätigkeitsverbote ganzer Wirtschaftszweige zu verhindern. Die vorliegende Massnahme beeinträchtigt die Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht.

7. Finanzielle Auswirkungen

Durch die neu zu ergreifenden Massnahmen fallen zusätzliche Kosten an. Die finanziellen Einbussen der Betriebe und ihrer Zulieferer und die dadurch bewirkten Steuerausfälle lassen sich nicht beziffern, dürften aber im Verhältnis zum gesamten Wirtschaftsertrag bzw. den gesamten Steuereinnahmen sehr gering sein.

8. Weitere Festlegungen

8.1 Vollzug

Mit Beschluss Nr. 594/2020 legte der Regierungsrat fest, dass «für weitere (bundesrechtliche) Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus [...] die jeweils fachlich zuständige Direktion» zuständig ist. Dies gilt auch für die Umsetzung der vorstehend dargelegten Massnahmen. Für den Vollzug kann die Polizei beigezogen werden. Sie leistet den Justiz- und Verwaltungsbehörden Amts- und Vollzugshilfe, soweit die polizeiliche Mitwirkung durch die Rechtsordnung vorgesehen oder zu deren Durchsetzung erforderlich ist (§ 6 Polizeigesetz [LS 550.1]).

8.2 Strafbarkeit

Bei den vorliegenden Massnahmen handelt es sich um solche der Kantone gemäss Art. 40 EpG. Ein Verstoss gegen solche Massnahmen ist nach Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG mit Busse bis zu Fr. 10 000 strafbar.

8.3 Befristung

Massnahmen der Kantone, welche die Anzahl Gäste, Besucherinnen und Besucher oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Einrichtungen und Betrieben über die Regelungen gemäss Art. 6 Covid-19-Verordnung besondere Lage hinausgehend beschränken, sind vom Kanton zeitlich zu begrenzen (Art. 8 Abs. 1 der genannten Verordnung). Demzufolge ist die vorliegende Verordnung zu befristen, und zwar bis

am 30. September 2020. Ändert sich die epidemiologische Situation, werden die Massnahmen schon vorher anzupassen oder aufzuheben sein. Denkbar ist somit auch, nur einzelne der erlassenen Massnahmen aufzuheben oder zu verlängern. Dies erfolgt unabhängig der vom Bund verhängten Lage.

8.4 Inkrafttreten und Entzug der aufschiebenden Wirkung

Aufgrund der Dringlichkeit ist die Verordnung bereits auf den 27. August 2020 in Kraft zu setzen. Aus dem gleichen Grund ist dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen (§ 25 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]) und die Beschwerdefrist auf zehn Tage zu verkürzen (§ 22 Abs. 3 VRG).