

BGE 131 II 670

Bundesgericht (BGE), 2005-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_131_II_670

FR: ATF 131 II 670

IT: DTF 131 II 670

Regeste

Regeste Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 103 lit. a OG; Art. 10 Epidemiengesetz; SARS-Verordnung. Sofortmassnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos des Schweren Akuten Respiratorischen Syndroms. Die nachträgliche Überprüfung einer gegenstandslos gewordenen Anordnung hat sich auf die in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erneut stellenden Streitfragen zu beschränken (E. 1.2). Keine Überprüfung des Inhaltes der gegenstandslos gewordenen gesundheitspolizeilichen Massnahmen (E. 2). Zuständigkeit des Bundesrates, anstelle der Kantone die geboten erscheinenden Abwehrmassnahmen zu beschliessen (E. 3.1). Ermächtigung des Bundesamtes für Gesundheit, zur Bekämpfung von SARS "Sofortmassnahmen" zu verfügen (E. 3.2 und 3.3). Verletzung des Anspruches auf Gewährung des rechtlichen Gehörs durch Nichtprotokollierung einer dringlich einberufenen Sitzung, an welcher der betroffene Messeveranstalter erstmals zu den ins Auge gefassten gesundheitspolizeilichen Massnahmen angehört wurde (E. 4).

Regeste Art. 29 al. 2 Cst.; art. 103 let. a OJ; art. 10 de la loi sur les épidémies; ordonnance SRAS. Mesures immédiates afin de réduire le risque de transmission du Syndrome Respiratoire Aigu Sévère. Le contrôle ultérieur d'un arrêté devenu sans objet doit se limiter aux questions litigieuses qui se poseront vraisemblablement de nouveau à l'avenir (consid. 1.2). Pas de contrôle du contenu des mesures de police sanitaire devenues sans objet (consid. 2). Compétence du Conseil fédéral pour arrêter, à la place des cantons, les mesures prophylactiques paraissant nécessaires (consid. 3.1). Pouvoir de l'Office fédéral de la santé publique de prendre des "mesures immédiates" pour combattre le SRAS (consid. 3.2 et 3.3). Violation de la garantie du droit d'être entendu résultant du fait de ne pas établir de procès-verbal d'une séance convoquée d'urgence au cours de laquelle le responsable de la foire concerné a été entendu pour la première fois à propos des mesures de police sanitaire envisagées (consid. 4).

Regesto Art. 29 cpv. 2 Cost.; art. 103 lett. a OG; art. 10 della legge sulle epidemie; ordinanza SARS. Provvedimenti immediati per ridurre il rischio di trasmissione della Sindrome Respiratoria Acuta Grave. Il controllo a posteriori di un decreto divenuto privo d'oggetto deve limitarsi alle questioni litigiose che verosimilmente si porranno di nuovo in futuro (consid. 1.2) Nessun controllo del contenuto di misure di polizia sanitaria divenute prive d'oggetto (consid. 2). Competenza del Consiglio federale per emanare, al posto dei Cantoni, i provvedimenti profilattici che risultano necessari (consid. 3.1). Autorizzazione data all'Ufficio federale della sanità pubblica ad adottare "provvedimenti immediati" per lottare contro la SARS (consid. 3.2 e 3.3). Violazione della garanzia del diritto di essere sentito scaturente dal fatto che non sia stato redatto un verbale di una seduta convocata d'urgenza, durante la quale l'organizzatore della fiera in questione è stato sentito per la prima volta sui provvedimenti di polizia sanitaria previsti (consid. 4).

Erwägungen

E. 1.1

Die Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit erging in Anwendung von Art. 2 der vom Bundesrat gestützt auf Art. 10 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) erlassenen Verordnung vom 1. April 2003 betreffend Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit zur Prävention des Schweren Akuten Respiratorischen Syndroms (SARS) und damit in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes. Der angefochtene Entscheid des Departements unterliegt daher der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 98 lit. b OG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 EpG); ein Ausschlussgrund im Sinne der Art. 99 ff. OG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerinnen sind als Verfügungsadressatinnen und Veranstalterinnen der Messe aufgrund von Art. 103 lit. a OG grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.2

Die in Frage stehende Messe hat inzwischen stattgefunden, und die Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit, die sich einzig auf diese Veranstaltung bezog, entfaltete schon im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides des Departements keine Rechtswirkungen mehr. Zudem ist die dieser Verfügung zugrunde liegende SARS-Verordnung vom 1. April 2003, deren Geltung zum vornherein auf die Zeit vom 1. April 2003 bis zum 30. Juni 2003 beschränkt war, heute nicht mehr in Kraft. Die Beschwerdeführerinnen haben damit an der Überprüfung der Rechtmässigkeit der streitigen Anordnung kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr. BGE 131 II 670 S. 674 Das Bundesgericht sieht indessen vom Erfordernis des aktuellen Interesses dann ab, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden könnte (BGE 128 II 34 E. 1b S. 36 mit Hinweisen). Damit ist zugleich gesagt, dass die nachträgliche Überprüfung einer gegenstandslos gewordenen Anordnung sich auf die in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erneut stellenden Streitfragen zu beschränken hat; die Rechtsmittelinstanz beurteilt, unter Ausserachtlassen der zufälligen Modalitäten des obsolet gewordenen Falles, die streitigen Grundsatzfragen, wobei sich der Klärungsbedarf aber aufgrund der individuellen, potentiell wiederholbaren Situation des Beschwerdeführers bestimmt (BGE 127 I 164 E. 1a und E. 6a S. 183; Urteile 2.P.34/ 1993 vom 28. Januar 1994, E. 5f., publ. in: ZBl 95/1994 S. 300, und 2A.258/2000 vom 27. Oktober 2000, E. 2b und c).

E. 2.1

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, sie führten in der Schweiz Messen, Kongresse und weitere Veranstaltungen durch, an denen jeweils internationale "Aussteller" teilnahmen. Sie könnten damit in Bezug auf solche Veranstaltungen mit internationaler Beteiligung auch in Zukunft durch ähnliche Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit betroffen werden. Gemäss einer Medienmitteilung des Bundesamtes für Gesundheit vom 15. Januar 2004 stelle SARS immer noch eine ernstzunehmende Bedrohung dar, die zur Revision der einschlägigen Vorschriften geführt habe, um eingreifen zu können, sobald die Entwicklung von SARS entsprechende Massnahmen erfordere. Einem aktuellen Bericht des Bundesamtes für Gesundheit vom 26. Januar 2005 betreffend Vogelgrippe sei zu entnehmen, dass dieser Virus sich an den menschlichen Organismus adaptieren und alsdann

eine weltweite Pandemie auslösen könnte. Da Beschwerden gegen diesbezügliche Anordnungen vom Bundesgericht nie rechtzeitig behandelt werden könnten, sei vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen und die Rechtmässigkeit der vorliegend ergangenen Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit zu überprüfen.

E. 2.2

Dem ist vorab entgegenzuhalten, dass seuchenpolizeiliche Anordnungen, welche die Durchführung einer Messe behindern oder verunmöglichen können, nicht notwendigerweise in jedem Fall derart kurzfristig vor der betreffenden Veranstaltung ergehen, dass eine BGE 131 II 670 S. 675 rechtzeitige Beurteilung durch das Bundesgericht zum vornherein immer ausgeschlossen ist. Es trifft jedoch zu, dass akute Interessenkollisionen und entsprechende Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung besonders dann zu erwarten sind, wenn kurz vor der Durchführung einer weitgehend bereits vorbereiteten Messeveranstaltung gesundheitspolizeiliche Anordnungen erforderlich werden, um der drohenden Ausweitung einer ansteckenden Krankheit zu begegnen. Insoweit kann davon ausgegangen werden, dass Sofort-Massnahmen der hier in Frage stehenden Art in der Regel nicht rechtzeitig höchstrichterlich überprüft werden können.

E. 2.3

Was den Inhalt der - mit den Interessen der Messeveranstalter potentiell kollidierenden - gesundheitspolizeilichen Massnahmen anbelangt, so besteht jedoch wenig Wahrscheinlichkeit, dass sich die der Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 zugrunde liegende Sach- und Problemlage in gleicher oder ähnlicher Weise wiederholen wird. Im Zeitpunkt der genannten Verfügung bestand über die neu aufgetretene Infektionskrankheit SARS eine hohe Unsicherheit, und der Wissensstand insbesondere zu den Übertragungswegen und den zu ergreifenden Massnahmen befand sich gerade in den fraglichen Tagen in einer "dramatischen Entwicklungsphase". Die SARS-Verordnung vom 1. April 2003, welche die mit den fraglichen Messeveranstaltungen verbundenen Risiken erfassen wollte und als primäre Massnahme ein Beschäftigungsverbot für Personen aus gefährdeten Gebieten vorsah, war dementsprechend auf drei Monate befristet. Zur Verhinderung der Einschleppung von SARS und anderen neu auftretenden Infektionskrankheiten hat das Eidgenössische Departement des Innern am 15. Dezember 2003 eine Verordnung (SR 818.125.12) erlassen, welche die Flughafenbetreiber zu bestimmten Massnahmen verpflichtet. Falls künftig zusätzliche gezielte gesundheitspolizeiliche Abwehrmassnahmen gegen SARS im Zusammenhang mit der Durchführung internationaler Messen erneut erforderlich werden sollten, wird hierüber nach dem dazumaligen Kenntnisstand zu befinden sein, und es versteht sich von selbst, dass dabei auch die im vorliegenden Fall gemachten Erfahrungen mit den organisatorischen Problemen der Messedurchführung sowie mit dem Verhalten der Messeteilnehmer zu berücksichtigen sein werden. Eine nachträgliche fachliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob und wie weit das mit der Verfügung vom 1. April 2003 für einen bestimmten Personenkreis ausgesprochene BGE 131 II 670 S. 676 Beschäftigungsverbot nach dem damaligen Wissensstand zweckmässig und verhältnismässig war oder ob andere Massnahmen - etwa "Screening" (Ausfüllen eines Fragebogens über Krankheitssymptome) oder die Pflicht zur Verwendung von Masken - ausgereicht hätten und ob die Inkubationszeit aufgrund der damals vorliegenden Informationen richtig eingeschätzt wurde, mag aus der Sicht der betroffenen Messeveranstalter einem verständlichen Bedürfnis entsprechen. Eine diesbezügliche retrospektive Beurteilung vermöchte aber zur

rechtlichen Bewältigung künftiger Krisensituationen, wie sie sich im Zusammenhang mit übertragbaren Krankheiten in mannigfacher und naturgemäss schwer voraussehbarer Art ergeben können, wenig beizutragen. Der Hinweis der Beschwerdeführerinnen auf die zur Zeit drohende Ausbreitung der Vogelgrippe, bei der es sich um eine von SARS verschiedene Infektionskrankheit mit anderen Übertragungseigenschaften handelt, vermag die vorstehende Überlegung nicht zu entkräften. Es ist in diesem Punkt auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten.

E. 3.1

Grundsätzlicher Natur - und damit einer nachträglichen Beurteilung trotz Gegenstandslosigkeit des konkreten Streitfalles zugänglich - ist dagegen die in der Beschwerdeschrift aufgeworfene Frage der Zuständigkeit des Bundesrates zu Massnahmen gemäss Art. 10 des Epidemiengesetzes. Gemäss Art. 11 EpG obliegt es den Kantonen, die zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erforderlichen Massnahmen zu treffen. Nach Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes kann jedoch, "wenn ausserordentliche Umstände es erfordern", der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen treffen. In der Botschaft wird bezüglich der Abgrenzung der Kompetenzen ausgeführt, dass "für die üblichen Aufgaben der Vorbeugung unter normalen Verhältnissen und bei geringen Erkrankungszahlen" die kantonalen Anordnungen genügen sollten (BBl 1970 I/1 411). Nach Wortlaut und Sinn von Art. 10 des Epidemiengesetzes steht dem Bundesrat bei der Handhabung dieser Kompetenznorm, welche letztlich die polizeiliche Generalklausel konkretisiert, ein erheblicher Spielraum zu (vgl. auch AB 1970 N 566). Im vorliegenden Falle durfte der Bundesrat, nachdem die fraglichen Messen in zwei verschiedenen Kantonen durchgeführt wurden, seitens der Kantonsregierungen über die zu treffenden Massnahmen offenbar keine Einigkeit bestand und ein Einschleppen von SARS die gesamte schweizerische Bevölkerung BGE 131 II 670 S. 677 bedroht hätte, zulässigerweise das Vorliegen ausserordentlicher Umstände im Sinne von Art. 10 EpG bejahen und alsdann anstelle der Kantone selber die geboten erscheinenden Abwehrmassnahmen beschliessen. Was die Beschwerdeführerinnen hiegegen vorbringen, ist nicht stichhaltig. Wohl trifft zu, dass das Epidemiengesetz zulässt, dass die Kantone zur Abwehr von übertragbaren Krankheiten allenfalls unterschiedliche Massnahmen treffen können; das ergibt sich aus der den Kantonen übertragenen Vollzugskompetenz und den damit verbundenen Spielräumen. Vorliegend bestand nach dem Gesagten aber eine besondere Problemlage, welche den üblichen Rahmen der den Kantonen zustehenden Vollzugsaufgaben klar sprengte und richtigerweise auf Bundesebene zu regeln war.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerinnen beanstanden im Weiteren, dass die SARS-Verordnung die Befugnis zum Erlass von Sofortmassnahmen zur Bekämpfung von SARS global an das Bundesamt für Gesundheit übertragen habe, was nach ihrer Meinung auch die Kompetenz des Amtes zum Erlass von einschneidenden Massnahmen wie körperliche Eingriffe, Anstaltseinweisung, Quarantäne, Beschränkung der Personenfreizügigkeit in sich schloss. Das Gewicht der erfolgten Delegation lag klarerweise auf der in Art. 2 Satz 2 der SARS-Verordnung vorgesehenen, recht bestimmt umschriebenen Massnahme (Verbot der beruflichen Tätigkeit für Personen aus gefährdeten Gebieten), welche in der streitigen Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 für die hier in Frage stehende Messe angeordnet wurde. Dass der Bundesrat gestützt auf Art. 10 EpG dem Bundesamt für Gesundheit diese Befugnis übertragen durfte, steht ausser Frage. Was die in

Art. 2 Satz 1 der SARS-Verordnung enthaltene Delegation anbelangt, so lässt sie sich ohne Zwang dahin interpretieren, dass das Bundesamt (anstelle oder neben den an sich zuständigen Kantonen) nötigenfalls die im Epidemiengesetz vorgesehenen Abwehrmassnahmen treffen durfte, wobei es sich nur um "Verfügungen" und nicht um generell-abstrakte Regelungen handeln konnte; weitergehende Sondermassnahmen hätten nach der Konzeption der SARS-Verordnung wohl vom Bundesrat ausgehen müssen.

E. 3.3

An welche inhaltlichen Schranken der Bundesrat beim Erlass von Massnahmen nach Art. 10 EpG gebunden ist und wieweit er entsprechende Kompetenzen an nachgeordnete Stellen übertragen BGE 131 II 670 S. 678 darf (vgl. dazu Art. 47 und 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]), kann nicht abstrakt, d.h. losgelöst von einer bestimmten Bedrohungssituation, festgelegt werden. Jedenfalls hielt der Bundesrat sich mit der in Art. 2 Satz 2 der SARS-Verordnung vorgesehenen Massnahme (Beschäftigungsverbot für Personen aus gefährdeten Gebieten) im Rahmen der Kompetenzen, die ihm aufgrund von Art. 10 EpG zustanden, und es war grundsätzlich auch zulässig, dass er gestützt auf die genannte Gesetzesbestimmung den Vollzug dieser Regelung sowie die Zuständigkeit für weitere mögliche "Sofortmassnahmen" an das Bundesamt für Gesundheit übertrug (Art. 2 Satz 1). Wie bestimmt solche Delegationen und Ermächtigungen an nachgeordnete Bundesstellen sein müssen, braucht hier nicht allgemein untersucht zu werden. Die angefochtene Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 enthielt neben dem Beschäftigungsverbot für bestimmte ausländische Personen keine zusätzlichen, die Messeveranstalter belastenden Anordnungen, für welche die SARS-Verordnung als Grundlage allenfalls nicht ausgereicht hätte; die Bedeutung der Verfügung erschöpfte sich im Wesentlichen im erwähnten Verbot, wofür die SARS-Verordnung (in Verbindung mit Art. 10 EpG) klarerweise eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellte.

E. 4.1

Zu prüfen bleibt schliesslich die Frage der Gewährung des rechtlichen Gehörs, soweit sie grundsätzliche Aspekte betrifft.

E. 4.2

Es versteht sich von selbst, dass der von einer individuell-konkreten Anordnung betroffene Messeveranstalter in ausreichender und geeigneter Weise angehört werden muss. Falls die vorgängige Gewährung einer schriftlichen Äusserungsmöglichkeit wegen zeitlicher Dringlichkeit ausser Betracht fällt (vgl. Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG), soll die zuständige Behörde, soweit die Sachlage dies erlaubt, bei einschneidenden Eingriffen die Betroffenen vor Erlass der Verfügung wenigstens mündlich zu den ins Auge gefassten gesundheitspolizeilichen Massnahmen anhören, um ihren Entscheid auf möglichst zuverlässiger Grundlage fällen zu können. Das vom Bundesamt für Gesundheit vorliegend eingeschlagene Vorgehen lässt sich insoweit nicht beanstanden. Es konnte jedoch seinen Zweck nur richtig erfüllen, wenn die betroffenen Messeveranstalter in der Einladung zur mündlichen Verhandlung über die mögliche Tragweite der anzuordnenden Massnahmen ausreichend informiert BGE 131 II 670 S. 679 wurden. Aus der Sitzungseinladung des Bundesamtes für Gesundheit vom 31. März 2003 war nicht ersichtlich, welche gesundheitspolizeilichen Massnahmen in Betracht gezogen wurden. Mit einem Beschäftigungsverbot für einen weiten Kreis ausländischer Personen hatten die

Messeveranstalter offenbar nicht gerechnet. Auch der stellvertretende Leiter der Abteilung Epidemiologie und Infektionskrankheiten des Bundesamtes für Gesundheit hatte in einem Radiointerview am 31. März 2003 (von 13.00 bis 13.30 Uhr, d.h. kurz vor der Sitzung, die gleichentags auf 16.00 Uhr angesetzt worden war) - angesprochen auf die in Basel und Zürich stattfindende Uhren- und Schmuckmesse mit vielen Ausstellern und Besuchern aus Asien - noch erklärt, es seien diesbezüglich keine Sofortmassnahmen erforderlich; diese Leute seien aber zu informieren. Andererseits musste den Veranstaltern der Messe klar sein, dass die Situation seitens der Behörden als ernst betrachtet wurde, was die Möglichkeit einschneidender Massnahmen für den Messebetrieb zum vornherein in sich schloss. Es hätte unter diesen Umständen den Messeveranstaltern obgelegen, sich an der fraglichen Sitzung nicht durch eine "für das Bundesamt für Gesundheit erkennbar überforderte" "subalterne Vertreterin", welche sich telefonisch mehrmals mit der Geschäftsleitung in Verbindung zu setzen suchte, sondern durch eine über das nötige Wissen und Verhandlungserfahrung verfügende und mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattete Delegation vertreten zu lassen.

E. 4.3

Das Erstellen eines schriftlichen Protokolls über derartige Verhandlungen ist an sich nicht vorgeschrieben. Aufgrund der möglichen Tragweite der ins Auge gefassten Massnahmen, deren Verhältnismässigkeit weitgehend auch von den seitens der Verhandlungsteilnehmer mündlich abgegebenen Erklärungen abhängen konnte, hätte jedoch vorliegend zur Wahrung der Parteirechte der Gang der Sitzung in geeigneter Form durch einen Vertreter der federführenden Behörde (Bundesamt für Gesundheit) protokolliert werden müssen. Ohne ein derartiges Verhandlungsprotokoll sind die betroffenen Parteien nicht ausreichend in der Lage, die der sie belastenden Massnahme zugrunde liegenden Sachverhaltsannahmen und Überlegungen nachzuvollziehen. Zudem vermag auch die Behörde, soweit sie sich auf Aussagen der Beteiligten stützen muss, ihre Begründungspflicht mangels schriftlicher Belege nicht richtig zu erfüllen. In diesem Teilpunkt ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.