

# **BGer 2E\_3/2022 vom 18. November 2024**

Bundesgericht, 2024-11-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2E\\_3\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2E_3_2022)

FR: TF 2E\_3/2022 du 18 novembre 2024

IT: TF 2E\_3/2022 del 18 novembre 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die Kläger fordern Schadenersatz und Genugtuung von der Schweizerischen Eidgenossenschaft, da die durch den Bundesrat (und mittelbar die Bundesbehörden) getroffenen Corona-Massnahmen rechtswidrig gewesen seien.

#### **E. 1.1**

Gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. c BGG ist das Bundesgericht als einzige Instanz zuständig zur Beurteilung von Ansprüchen auf Schadenersatz und Genugtuung aus der Amtstätigkeit der in Art. 1 Abs. 1 lit. a-c bis des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz [VG]; SR 170.32) abschliessend aufgezählten Personen. Art. 10 Abs. 2 VG hat den gleichen Wortlaut wie Art. 120 Abs. 1 Bst. c BGG. Gemäss dessen Art. 1 Abs. 1 lit. b ist das Verantwortlichkeitsgesetz auf die amtliche Tätigkeit der Mitglieder des Bundesrats anwendbar. Dabei ist es nicht notwendig, die Mitglieder des Bundesrats, denen ein widerrechtliches Verhalten vorgeworfen wird, namentlich zu bezeichnen; der Bundesrat kann als Kollegialbehörde zur Verantwortung gezogen werden (Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 1.1; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 1.1 mit Hinweisen).

#### **E. 1.2**

Das Klageverfahren im Sinne von Art. 120 BGG richtet sich gemäss Art. 120 Abs. 3 BGG nach dem Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 (BZP; SR 273). Dieses Gesetz wird seinerseits ergänzt durch die Vorschriften des ersten, zweiten und sechsten Kapitels des BGG, soweit es selbst keine abweichenden Bestimmungen enthält ( Art. 1 Abs. 2 BZP ; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 1.3; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 1.2).

#### **E. 1.3**

Soweit sich die vorliegende Klage gegen den Bundesrat richtet, ist das Bundesgericht nach Gesagtem (als einzige Instanz) grundsätzlich zuständig zur Beurteilung der geltend gemachten Ansprüche ( Art. 120 Abs. 1 lit. c BGG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. b VG ). Nach Art. 42 BGG , der sich im zweiten Kapitel des BGG befindet (s. vorstehende E. 1.2), sind Rechtsschriften hinreichend zu begründen. Ist die Zulässigkeit eines Rechtsmittels zweifelhaft, bezieht sich die Begründungspflicht gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG grundsätzlich auch auf die Eintretensvoraussetzungen; die für deren Vorliegen massgeblichen Aspekte müssen in diesem Fall detailliert aufgezeigt werden ( BGE 133 II 249 E. 1.1; 133 II 353 E. 1). Dies hat analog für das Klageverfahren zu gelten: Im Rahmen der Begründungspflicht obliegt es den Klägern, vertretbar darzulegen, dass die einzelnen Voraussetzungen für eine Staatshaftung gegeben sind und sie klagebefugt sind.

#### **E. 1.4**

Ob die vorliegende Klageschrift diesen Anforderungen entspricht, ist fraglich: Im Wesentlichen behaupten die Kläger in allgemeiner Weise, dass die vom Bundesrat getroffenen Corona-Massnahmen auf keiner hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen (Klageschrift, Rz. 45 ff.) und zudem verschiedene Verfassungsbestimmungen (Klageschrift, Rz. 161 ff.) und Bestimmungen der EMRK verletzen (Klageschrift, Rz. 205 ff.). Dabei legen sie nicht dar, durch

welches konkrete widerrechtliche Verhalten des Bundesrats den einzelnen der rund zehntausend Kläger

persönlich und

kausal ein Schaden entstanden sein soll. Dass sich vorliegend eine Vielzahl von Klägern als Streitgenossen (vgl. Art. 24 Abs. 2 lit. b BZP ) zusammengeschlossen hat, entbindet nicht davon, dass jeder einzelne der über zehntausend Kläger seinen eigenen Anspruch geltend zu machen, zu behaupten und zu beweisen hat. Das Schweizer Recht kennt keine stellvertretende Schadenersatzklage zugunsten der Allgemeinheit. Anders als die Kläger meinen, kann es auch nicht darum gehen, alle vom Bundesrat getroffenen Corona-Massnahmen einer abstrakten gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. Das ist bereits im Grundsatz nicht möglich ( Art. 189 Abs. 4 BV ; Art. 82 lit. b BGG e contrario) und kann erst recht nicht Sinn und Zweck eines Staatshaftungsverfahrens sein (vgl. BGE 139 II 384 E. 2; Urteile 2C\_941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 1.8, nicht publiziert in: BGE 147 I 450 ; 2C\_525/2021 vom 27. Oktober 2021 E. 1.3; 2C\_942/2021 vom 2. März 2022 E. 6.5; vgl. stattdessen für eine parlamentarische Aufarbeitung den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 30. Juni 2023, Wahrung der Grundrechte durch die Bundesbehörden bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie am Beispiel der Ausweitung des Covid-Zertifikats). Vor diesem Hintergrund erscheint die Zulässigkeit der Klage zweifelhaft. Die Frage muss indes nicht abschliessend beurteilt werden, da die Klage ohnehin abzuweisen ist (vorstehende E. 5-8).

#### **E. 1.5**

Unzulässig ist die Klage jedenfalls soweit, als die Kläger Schadenersatz und Genugtuung für " (mittelbar) durch Bundesbehörden" getroffene Massnahmen fordern. In dieser Hinsicht wird nicht aufgezeigt, inwiefern sich die Klage - neben der geltend gemachten Verantwortlichkeit des Bundesrats - gegen andere der in Art. 1 Abs. 1 lit. a-c bis VG abschliessend aufgezählten Personen richten soll.

#### **E. 1.6**

Als unzulässig erweisen sich ferner auch die klägerischen Feststellungsbegehren: Mit ihrem zweiten Rechtsbegehren verlangen die Kläger, es sei zur Genugtuung gerichtlich festzustellen, dass die durch den Bundesrat erlassenen Corona-Massnahmen rechtswidrig (gewesen) seien, weil ohne konkreten Nachweis einer ausserordentlichen oder besonderen Lage (gemäss Epidemien-gesetz) die nötige Rechtsgrundlage dafür gefehlt habe. Die Kläger stützen sich dabei auf Art. 6 Abs. 2 VG , wonach derjenige, der in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, bei Verschulden des Beamten Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung hat, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt und diese nicht anders wiedergutmacht worden ist. Zusätzlich bringen die Kläger vor, ausnahmsweise könne eine Genugtuung auch in Form einer gerichtlichen Feststellung erfolgen. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf Art. 28a Abs. 1 Ziff. 3 ZGB . Danach

könne, wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt sei, dem Gericht beantragen, die Widerrechtlichkeit der Verletzung festzustellen, wenn sich diese weiterhin störend auswirkt (Klageschrift Rz. 312 ff.).

Das Bundesgericht hat in früheren Urteilen bereits mehrfach festgehalten, dass im Anwendungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes kein Anspruch auf eine förmliche richterliche Feststellung über das Vorliegen einer widerrechtlichen Handlung besteht. Art. 6 Abs. 2 VG nennt keinen Feststellungsanspruch; bei einer Persönlichkeitsverletzung kann nach dem Gesetzeswortlaut nur Genugtuung in Form einer Geldleistung verlangt werden (Urteil 2A.446/2001 vom 7. Februar 2002 E. 3.3 unter Verweis auf die nicht veröffentlichten Urteile i.S. Amann vom 14. September 1994 [E. 4] und vom 2. März 2001 [E. 3a/bb]; vgl. allerdings im Anwendungsbereich von Art. 5 Ziff. 5 EMRK : BGE 125 I 394 E. 5c). Betreffend das zweite Rechtsbegehren (Genugtuung) ist demnach auf die Klage nicht einzutreten.

## **E. 2**

Das Bundesgericht entscheidet im Klageverfahren nach Art. 120 BGG als erste und einzige Behörde und verfügt sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht über volle (uneingeschränkte) Kognition ( BGE 131 I 266 E. 2.3; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 2; Urteil 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 1.2).

## **E. 3**

Die Kläger verlangen, es sei ihnen für die durch den Bundesrat widerrechtlich erlassenen freiheitsbeschränkenden Corona-Massnahmen bzw. aufgrund der Amtstätigkeit im Umkreis der so genannten Corona-Pandemie symbolischer Schadenersatz von je einem Schweizer Franken zuzusprechen.

### **E. 3.1**

Für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet der Bund nach Art. 3 Abs. 1 VG ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Das Verantwortlichkeitsgesetz ist auch anwendbar auf die Mitglieder des Bundesrats ( Art. 1 Abs. 1 lit. b VG ). Art. 3 Abs. 1 VG sieht eine primäre, ausschliessliche und kausale Haftung des Staats vor, d.h. der geschädigte Dritte kann nur den Staat, nicht aber den verantwortlichen Beamten oder das verantwortliche Behördenmitglied belangen und muss kein Verschulden des Letzteren nachweisen; es genügt der Nachweis einer widerrechtlichen Handlung, eines Schadens sowie eines Kausalzusammenhangs zwischen diesen beiden Elementen. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. BGE 139 IV 137 E. 4.1; 132 II 449 E. 3.2; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 4.1 und 4.2; 2E\_3/2021 vom 14. März 2022 E. 4.1; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 6.1).

Im Rahmen der mündlichen Vorbereitungsverhandlung vom 15. Februar 2024 hat der Instruktionsrichter das Verfahren nach Art. 34 Abs. 2 BZP vorerst auf die Voraussetzung der Widerrechtlichkeit beschränkt (vorstehende lit. D.b.). Nachfolgend ist deshalb diese Voraussetzung zu prüfen.

### **E. 3.2**

Die Kläger stützen die von ihnen geltend gemachten Staatshaftungsansprüche auf die durch den Bundesrat "widerrechtlich erlassenen freiheitsbeschränkenden Corona-Massnahmen (insbes. Lockdown, Zertifikatspflicht, Testpflicht, indirekte Nötigung zur Impfung u.a.m.) "

sowie generell auf dessen "Amtstätigkeit im Umkreis der so genannten 'Corona-Pandemie'". Mit dem Verweis auf die "Corona-Massnahmen" und die "Amtstätigkeit im Umkreis der so genannten 'Corona-Pandemie'" scheinen sich die Kläger in erster Linie auf die vom Bundesrat zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie erlassenen Verordnungen zu beziehen. So führen die Kläger zu Beginn der Klageschrift denn auch zahlreiche bundesrätliche Verordnungen auf (Rz. 26 ff.), ohne allerdings in der Folge auf diese näher einzugehen. Im Rahmen der Ausführungen zur Widerrechtlichkeit (Klageschrift Rz. 199 und 222) erwähnen die Kläger einzig noch die Covid-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 (vorstehende lit. A.a.) sowie die Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 bzw. vom 23. Juni 2021 (vorstehende lit. A.b und A.c).

Darüber hinaus legen die Kläger nicht hinreichend dar, inwiefern sich zusätzlich auch Einzelakte oder gar spezifische (Real-) Handlungen oder Unterlassungen des Bundesrats bzw. von dessen Mitgliedern haftungsbegründend in Bezug auf die über zehntausend Kläger hätten auswirken können. Das gilt insbesondere für die von den Klägern pauschal als Panikmache und Desinformation kritisierte Informationspolitik des Bundesrats während der Coronakrise, zumal sie in diesem Zusammenhang nicht hinreichend präzisieren, welche konkreten Informationen gemeint sind ( Art. 42 Abs. 2 BGG ; vorstehende E. 1.3 f.).

### **E. 3.3**

Entsprechend sind nachfolgend die Grundsätze zur Haftungsvoraussetzung der Widerrechtlichkeit in Zusammenhang mit rechtsetzenden Akten des Bundesrats darzulegen.

### **E. 4.1**

Der Erlass von Rechtsakten (Verfügungen oder Verordnungen) durch den Bundesrat zählt zu den amtlichen Tätigkeiten, die unter Art. 3 VG fallen können. Von den in Art. 3 Abs. 1 VG genannten widerrechtlichen Handlungen werden somit auch generell-abstrakte Rechtsakte erfasst. Für Gesetzgebungsakte des Parlaments kann der Bund nicht zur Verantwortung gezogen werden ( Art. 190 BV ), wohl aber unter bestimmten Voraussetzungen für Verordnungen des Bundesrats, wenn diese sich als gesetzes- oder verfassungswidrig erweisen. Art. 12 VG , wonach formell rechtskräftige Verfügungen, Entscheide und Urteile in einem Verantwortlichkeitsverfahren nicht mehr zu überprüfen sind, kommt dabei nicht zur Anwendung (Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 4.1; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 6.1).

### **E. 4.2**

Ein Verstoß einer Verordnung des Bundesrats gegen übergeordnetes Recht reicht nicht aus, um auf Widerrechtlichkeit im staatshaftungsrechtlichen Sinne schliessen zu können. Wenn die geltend gemachte widerrechtliche Handlung in einem Rechtsakt (z.B. einer Verfügung oder einem Urteil) besteht, kann nur die Verletzung einer wesentlichen Amtspflicht durch die Behörde eine Haftung des Bundes auslösen ( BGE 139 IV 137 E. 4.2; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 6.2; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 8.2; 2E\_4/2019 vom 28. Oktober 2021 E. 4.2.2). Der Erlass einer Verfügung, die sich später als unrichtig, rechtswidrig oder gar willkürlich erweist, genügt nicht ( BGE 118 Ib 163 E. 2; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 6.2; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 8.2; 2C\_227/2020 vom 21. August 2020 E. 10.1). Die Haftung des Gemeinwesens für die Rechtswidrigkeit einer Verfügung ist nur unter restriktiven Bedingungen zulässig. Eine wesentliche Amtspflichtverletzung liegt nur bei einer unentschuldbaren Fehlleistung vor, die einem pflichtbewussten Behördenmitglied oder Beamten nicht unterlaufen wäre (

BGE 132 II 449 E. 3.3; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 6.2; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 8.2).

### **E. 4.3**

Diese Voraussetzungen müssen umso mehr im Rahmen einer Verantwortlichkeitsklage Anwendung finden, die sich auf die rechtsetzende Tätigkeit des Bundesrats stützt. Die Rechtsetzung stellt einen wichtigen Teil der Tätigkeit des Bundesrats dar ( Art. 182 Abs. 1 BV : "Der Bundesrat erlässt Rechtssätze in der Form der Verordnung, soweit er durch die Verfassung oder das Gesetz dazu ermächtigt ist"), die nicht durch die Aussicht auf eine Verantwortlichkeitsklage gelähmt werden darf. Nur eine besonders schwere Amtspflichtverletzung oder ein besonders schwerer Fehler kann somit die Haftung des Bundesrats für eine Verordnung auslösen (Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 6.2; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 8.2).

### **E. 4.4**

Widerrechtlich im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG ist die Schadenzufügung ferner nur dann, wenn der Staat durch seine Beamten oder Behördenmitglieder gegen Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dienen. Nach konstanter Rechtsprechung ist bei Verletzung absolut geschützter Rechtsgüter die Widerrechtlichkeit gegeben, ohne dass hierzu die Verletzung einer spezifischen Verhaltensnorm erforderlich wäre (sog. "Erfolgsunrecht"). Eine reine Vermögensschädigung ist hingegen nur dann widerrechtlich, wenn eine Norm das betreffende Verhalten verbietet und damit den Schutz des Vermögens des Geschädigten bezweckt (sog. "Verhaltensunrecht"; vgl. BGE 144 I 318 E. 5.5; 139 IV 137 E. 4.2; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 5.1; 2E\_3/2021 vom 14. März 2022 E. 4.2; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 7.1). Unter absolut geschützten Rechtsgütern versteht man in diesem Zusammenhang diejenigen Rechte, deren Beachtung für jeden Dritten verbindlich ist: Leib, Leben, Freiheit, Persönlichkeitsrechte, Eigentum und andere dingliche Rechte, Besitz ( BGE 132 II 449 E. 3.3; Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 5.2; 2E\_3/2021 vom 14. März 2022 E. 4.2; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 7.2, je mit Hinweisen).

### **E. 4.5**

Vor dem Hintergrund dieser Grundsätze gilt es die klägerischen Vorbringen zu prüfen. Zusammengefasst müssten die Kläger zum Nachweis der Widerrechtlichkeit demnach darlegen können, dass dem Bundesrat in Zusammenhang mit dem Erlass der beanstandeten Verordnungen

erstens eine besonders schwere Amtspflichtverletzung vorzuwerfen ist und

zweitens dadurch entweder ein absolut geschütztes Rechtsgut oder - bei einem reinen Vermögensschaden - eine Norm zum Schutz des Vermögens der Kläger verletzt wurde.

### **E. 5**

Dass diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt sein könnten, ist gestützt auf die Vorbringen der Kläger nicht ersichtlich.

### **E. 5.1**

Die Kläger bringen vor, für die vom Bundesrat im Rahmen seiner Tätigkeit als Ordnungsgeber getroffenen Corona-Massnahmen habe keine Rechtsgrundlage

bestanden, weil das Epidemiengesetz nicht anwendbar sei. Zudem habe der Bundesrat mit den Corona-Massnahmen gegen die gesamte Rechtsordnung verstossen (vgl. Klageschrift Rz. 161 ff.); er habe ohne genügende Beachtung der Verfassung sowie der rechtsstaatlichen Grundvoraussetzungen gehandelt und bewusst und vorsätzlich Grundrechte eingeschränkt. Diese Einschränkung sei - selbst wenn sie formell durch eine Rechtsgrundlage gedeckt gewesen sein sollte - unverhältnismässig gewesen ( Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV ). Verletzt worden seien insbesondere Art. 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 20, 22, 23, 26, 27 sowie Art. 35 Abs. 2, 36, 119 Abs. 1 und 182 Abs. 1 BV. Gleichzeitig machen die Kläger geltend, die Widerrechtlichkeit der Corona-Massnahmen ergebe sich auch aus Verstössen gegen die Art. 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11 und 14 EMRK.

### **E. 5.2**

Mit diesen Ausführungen beschränken sich die Kläger im Wesentlichen darauf, eine Reihe von Bestimmungen der Verfassung sowie der EMRK aufzulisten und pauschal zu behaupten, dass diese verletzt worden seien. Die Kläger präzisieren nicht, welche konkrete Bestimmung welcher Verordnung weshalb gesetzes- oder verfassungswidrig gewesen sein soll. Ihr Verweis auf Grundrechtseinschränkungen vermag daran nichts zu ändern. Zweifelsfrei haben die zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie ergriffenen Massnahmen teils zu schweren Grundrechtseinschränkungen geführt. Ebenfalls trifft zu, dass das Bundesgericht gewisse (auf kantonaler Ebene ergriffene) Massnahmen vereinzelt als verfassungswidrig erachtet hat (s. BGE 149 I 191 ; 148 I 83 ). Damit ist indes noch keineswegs dargetan, durch welche konkrete Massnahme bzw. Verordnungsbestimmung (auch) jeder einzelne Kläger in seinen grundrechtlichen Ansprüchen verletzt worden ist, d.h. inwiefern in Bezug auf jeden Kläger eine Grundrechtseinschränkung vorliegt und diese mit Blick auf Art. 36 BV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Respektierung des Kerngehalts) unzulässig sei. Beispielhaft kann darauf verwiesen werden, dass in der Klage nicht einmal dargelegt wird, inwiefern es sich bei den einzelnen Klägern tatsächlich um "Personen aus dem Gastronomie oder Veranstaltungsbereich" handeln soll, die von den Schliessungen unverhältnismässig betroffen gewesen sein sollen.

### **E. 5.3**

Selbst unter der Annahme eines Verstosses gegen Gesetzes- oder Verfassungsrecht müssten die Kläger sodann zusätzlich darlegen, inwiefern dem Bundesrat eine besonders schwere Amtspflichtverletzung vorzuwerfen wäre

und inwiefern dadurch in Bezug auf die einzelnen Kläger ein absolut geschütztes Rechtsgut oder - bei reinen Vermögensschäden - eine Norm zum Schutz ihres Vermögens verletzt worden wäre (vorstehende E. 4, insbesondere E. 4.5). Soweit die Kläger vorbringen, die "sogenannte Impfung" habe bei vielen Menschen zu schweren gesundheitlichen Schäden geführt, könnte es potentiell um Schädigungen durch die Verletzung eines absolut geschützten Rechtsguts gehen (vorstehende E. 4.3). Allerdings legen die Kläger nicht dar, dass sie sich bzw. wer von ihnen sich tatsächlich habe impfen lassen (müssen); auch eine gesundheitliche Beeinträchtigung bestimmter Kläger durch eine Impfung wird nicht behauptet. Soweit es sodann um reine Vermögensschäden gehen soll, stellen Grundrechte in der Regel keine Verhaltensnormen zum Schutz des Vermögens dar (s. betreffend die Wirtschaftsfreiheit: Urteile 2E\_6/2021 vom 23. März 2023 E. 5.3; 2E\_3/2020, 2E\_4/2020 vom 11. November 2021 E. 7.3 mit Hinweis auf BGE 118 Ib 473 E. 3). Dass die

zusätzlichen Voraussetzungen der haftungsrechtlichen Widerrechtlichkeit (schwere Amtspflichtverletzung, Verletzung eines absolut geschützten Rechtsguts oder einer Schutznorm) erfüllt wären, vermögen die Kläger damit ebenso wenig aufzuzeigen, soweit sie darauf überhaupt eingehen.

#### **E. 5.4**

An Gesagtem ändert nichts, dass die Kläger ihre Ansprüche vereinzelt mit Beispielen illustrieren wollen. Solche Beispiele können entgegen der Ansicht der Kläger nicht stellvertretend für alle Kläger herangezogen werden, sondern es gilt die Widerrechtlichkeit im staatshaftungsrechtlichen Sinne mit Blick auf jeden einzelnen Kläger nachzuweisen. Unbeheflich ist schliesslich auch, wenn sich die Kläger in dieser Hinsicht "alle Einzelschicksale" vorbehalten (Klageschrift Rz. 293), zumal gerade diese - und nur diese - Gegenstand eines Direktprozesses bilden können und im Verfahren entsprechend darzulegen gewesen wären.

#### **E. 5.5**

Bereits aus diesen Gründen vermögen die Kläger keine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit darzutun. Soweit als möglich und der Vollständigkeit halber soll im Nachfolgenden gleichwohl auf die einzelnen Argumente der Kläger in Zusammenhang mit der Widerrechtlichkeit eingegangen werden.

#### **E. 6**

Die Kläger bringen zunächst vor, die bundesrätlichen Verordnungen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie seien widerrechtlich (gewesen), weil das Epidemien-gesetz mangels Nachweises eines Krankheitserregers bzw. einer epidemiologisch gefährlichen Lage nicht anwendbar sei.

##### **E. 6.1**

Art. 118 Abs. 2 lit. b BV überträgt dem Bund eine umfassende, nachträglich derogatorische Zuständigkeit für die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren ( BGE 148 I 33 E. 5.3 mit weiteren Hinweisen). Unter anderem gestützt auf diese Bestimmung erliess der Bundesgesetzgeber das Epidemien-gesetz. Dieses Gesetz regelt den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten und sieht die dazu nötigen Massnahmen vor ( Art. 1 EpG ). Es bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen ( Art. 2 EpG ).

##### **E. 6.2**

Das 5. Kapitel des Epidemien-gesetzes ("Bekämpfung") sieht in seinem ersten (Art. 30-39) und zweiten Abschnitt (Art. 40) Massnahmen vor, welche die zuständigen kantonalen Behörden anordnen können. In der besonderen Lage kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone bestimmte Massnahmen anordnen ( Art. 6 Abs. 2 EpG ). Eine besondere Lage liegt insbesondere dann vor, wenn die WHO festgestellt hat, dass eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite besteht und durch diese in der Schweiz eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit droht ( Art. 6 Abs. 1 lit. b EpG ). In der ausserordentlichen Lage kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen ( Art. 7 EpG ). Der Vollzug des Gesetzes obliegt den Kantonen, soweit nicht der Bund zuständig ist ( Art. 75 EpG ), auch für die vom Bundesrat nach Art. 6 oder 7 EpG erlassenen Massnahmen ( Art. 102 Abs. 2

der Verordnung vom 29. April 2015 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz, EpV; SR 818.101.1] ; BGE 148 I 33 E. 5.3). Aus dieser gesetzlichen Regelung ergibt sich, dass grundsätzlich sowohl die Kantone als auch (in der besonderen und ausserordentlichen Lage) der Bundesrat Massnahmen zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten anordnen können ( BGE 148 I 33 E. 5.3).

### **E. 6.3**

Das Bundesgericht hielt bereits in zahlreichen Urteilen fest, dass das Epidemiengesetz in Bezug auf die Covid-19-Epidemie Anwendung findet und entsprechend Rechtsgrundlage für Massnahmen zu deren Bewältigung bilden kann ( BGE 149 I 191 E. 6 ; 148 I 33 E. 5 ; 147 I 450 E. 3.2.2 ; 147 I 393 E. 5.1). Dabei verwies das Bundesgericht darauf, dass die WHO die Coronavirus-Pandemie als eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite einstufte. Auch bestätigte das Bundesgericht in diesem Zusammenhang eine besondere Lage im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EpG und stellte fest, dass der Bundesrat insbesondere dazu befugt war, in der Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 nach Art. 6 Abs. 2 EpG Massnahmen anzuordnen (Urteil 2C\_740/2022 vom 1. Mai 2023 E. 6.3.3 mit Hinweisen).

### **E. 6.4**

Weshalb das Epidemiengesetz entgegen dieser Rechtsprechung nicht anwendbar sein soll, vermögen die Kläger nicht aufzuzeigen: Es muss als allgemeinnotorisch gelten, dass Covid-19 eine durch das Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelöste Infektionskrankheit darstellt, die von Mensch zu Mensch übertragen wird (vgl. BGE 147 I 450 E. 3.3.1). Demgegenüber präsentieren die Kläger für ihre Behauptung, der Krankheitserreger SARS-CoV-2 sei nicht nachgewiesen, keinerlei wissenschaftliche Belege. Die Rüge, dass das Epidemiengesetz mangels Nachweises eines Krankheitserregers nicht anwendbar sein soll, ist deshalb unbegründet. Auch die hilfsweise Argumentation der Kläger, das Epidemiengesetz bilde deshalb keine Rechtsgrundlage für die Corona-Massnahmen, weil es auch am Nachweis einer "epidemiologisch gefährlichen Lage" gefehlt habe, überzeugt nicht: Das Bundesgericht hat eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit aufgrund der Covid-19-Epidemie für den hier relevanten Zeitraum in konstanter Praxis bejaht (s. im Detail betreffend den Schutz der öffentlichen Gesundheit nachstehende E. 7.1 und 7.4; vgl. ferner BGE 147 I 393 E. 5.2; Urteil 2C\_740/2022 vom 1. Mai 2023 E. 6.3.3 mit Hinweisen).

### **E. 7**

Weiter bringen die Kläger sinngemäss vor, die durch den Bundesrat erlassenen Corona-Massnahmen seien generell verfassungswidrig (gewesen). Sie machen in diesem Zusammenhang unter anderem geltend, es habe kein (hinreichendes) öffentliches Interesse für die Massnahmen bestanden (keine epidemiologisch gefährliche Lage) bzw. die Massnahmen seien unverhältnismässig gewesen.

#### **E. 7.1**

Das Bundesgericht hat in zahlreichen Urteilen festgehalten, dass das Ziel, die Ausbreitung des Corona-Virus zu begrenzen, im öffentlichen Interesse liegt (vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 BV ; BGE 149 I 191 E. 6.4 ; 148 I 89 E. 7 ; 148 I 33 E. 6.5 ; 148 I 19 E. 5.4 ; 147 I 450 E. 3.3.1 ; 147 I 393 E. 5. 2). Ansteckungen mit Covid-19 und damit verbundene Krankenhausaufenthalte und Todesfälle zu vermeiden, dient dem Schutz der öffentlichen Gesundheit ( BGE 147 I 393 E. 5.2). Als allgemeinnotorische Tatsache berücksichtigte das

Bundesgericht insbesondere, dass die Zahl der Todesfälle aufgrund von Covid-19 zwischen dem 28. September 2020 und dem 19. März 2021 7'688 erreichte, wobei die Hospitalisierungen für denselben Zeitraum bei 19'525 lagen ( BGE 147 I 393 E. 5.2). Unter anderem gestützt darauf verwarf das Bundesgericht den Einwand, Covid-19 habe keine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit dargestellt ( BGE 147 I 393 E. 5.2). In einem anderen Leitsatz hielt das Bundesgericht fest, dass wenn eine Epidemie wie Covid-19 auftritt, bei welcher die Sterblichkeit signifikant höher als im Vergleich zu einer gewöhnlichen saisonalen Grippe ist, dies zwar keinen prinzipiellen aber einen rechtserheblichen graduellen Unterschied darstellt, der nach epidemierechtlichen Massnahmen rufen kann (vgl. BGE 147 I 450 E. 3.2.3).

### **E. 7.2**

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt zu prüfen, wie hoch die Schwere und Eintretenswahrscheinlichkeit der drohenden Krankheiten sind, ob die angeordneten Massnahmen geeignet sind, um die Verbreitung zu verhindern, und wie die Relation der negativen Konsequenzen der Krankheiten zu denjenigen der angeordneten Massnahmen ist; dabei ist der aktuelle Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen ( BGE 147 I 450 E. 3.2.4 m.w.H.). Mit fortschreitendem Wissen sind die Massnahmen anzupassen. Widerlegen neue Erkenntnisse die bisherige Risikobeurteilung, müssen die Regelungen überprüft und gegebenenfalls entsprechend überarbeitet werden ( BGE 147 I 450 E. 3.2.7 m.w.H.). Solange in keiner Rechtsnorm festgelegt ist, wie hoch das akzeptable Risiko bzw. das erforderliche Sicherheitsniveau ist, steht auch nicht fest, wo die Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen Risiken liegt. Es ist alsdann nicht in erster Linie Sache der Gerichte, sondern des Ordnungsgebers oder der zuständigen Fachbehörden, das akzeptable Risiko festzulegen ( BGE 147 I 450 E. 3.2.5).

### **E. 7.3**

Hinzu kommt, dass bei neu auftretenden Infektionskrankheiten typischerweise eine hohe Unsicherheit über Ursachen, Folgen und geeignete Bekämpfungsmassnahmen besteht. Die zu treffenden Massnahmen können daher nicht im Voraus mit Bestimmtheit gesetzlich festgelegt werden, sondern müssen aufgrund des jeweils aktuellen, in der Regel unvollständigen Kenntnisstands getroffen werden, was einen gewissen Spielraum der zuständigen Behörden voraussetzt. Jedenfalls wenn es um möglicherweise gewichtige Risiken geht, können Abwehrmassnahmen nicht erst dann getroffen werden, wenn wissenschaftliche Klarheit vorliegt, sondern bereits dann, wenn eine erhebliche Plausibilität besteht ( BGE 147 I 450 E. 3.2.6 m.w.H.). Eine Massnahme kann also nicht schon deshalb als unrechtmässig betrachtet werden, weil sie bei besserer Kenntnis aus der Retrospektive allenfalls nicht als optimal erscheint. Dies wäre ein unzulässiger Rückschaufehler. Sodann kann es angezeigt sein, rigorose Massnahmen bereits zu ergreifen, bevor es zu schweren Beeinträchtigungen kommt, um zu verhindern, dass später noch strengere Massnahmen getroffen werden müssen ( BGE 147 I 450 E. 3.2.7 m.w.H.). Aus diesen und weiteren Gründen muss den fachlich zuständigen und politisch verantwortlichen Behörden ein relativ bedeutender Beurteilungsspielraum zugestanden werden ( BGE 147 I 450 E. 3.2.8 m.w.H.).

### **E. 7.4**

Gründe dafür, dass der Bundesrat diesen Spielraum generell überschritten habe oder von der bisherigen Rechtsprechung zur Gefährdung der öffentlichen Gesundheit abzuweichen sei, vermögen die Kläger mit ihren Vorbringen nicht aufzuzeigen. Die klägerische Kritik,

der Bundesrat habe zu Unrecht auf Fallzahlen abgestellt, überzeugt insofern nicht, als dass positive Testungen immerhin ein Indikator sein können, indem sich daraus die zu erwartenden Todesfälle sowie die symptomatisch verlaufenen Fälle und Hospitalisationen ungefähr abschätzen lassen (vgl. BGE 147 I 450 E. 3.3.4). Das Bundesgericht erwog ferner, dass entscheidend wäre, wie hoch die Übersterblichkeit oder die Spitalauslastung ohne die getroffenen Massnahmen gewesen wäre (vgl. BGE 147 I 450 E. 3.3.4). Ein solcher hypothetischer Nachweis kann nicht mit wissenschaftlicher Genauigkeit erbracht werden und kann deshalb auch nicht als Voraussetzung für behördliches Eingreifen verlangt werden kann. Es muss ausreichen, dass eine hinreichende Plausibilität für eine solche Wirksamkeit besteht ( BGE 147 I 340 E. 3.3.4). Zu diesem hypothetischen Nachweis äussern sich die Kläger nicht näher.

#### **E. 7.5**

Schliesslich vermögen die Kläger die in Zusammenhang mit der Zertifikatspflicht erhobene Behauptung, eine Impfung vermittele keinerlei Schutz gegen eine Ansteckung und Übertragung und der Bundesrat habe die Bevölkerung darüber bewusst getäuscht, nicht zu substantzieren. Auch ihre Behauptung, dass die Zertifikatspflicht kontraproduktiv gewesen sei, weil die Zahl an "angeblichen Neuinfektionen" gegenüber dem Zeitraum der Masken- und Abstandspflicht gestiegen sei, belegen sie nicht hinreichend.

#### **E. 8**

Im Rahmen der pauschalen Ausführungen zur Widerrechtlichkeit wird schliesslich (einzig) auf die Klägerin B. \_\_\_\_\_ spezifisch eingegangen (Klageschrift Rz. 219 und 289 ff.). Sie sei am 2. Februar 2022 auf dem Weg zum Tram wegen Nichttragens einer Maske trotz ärztlichen Attests von der Polizei grundlos verhaftet und inhaftiert worden und habe in diesem Zusammenhang Verletzungen erlitten. Inwiefern die diesbezüglich gerügte Verletzung der persönlichen Freiheit und körperlichen Integrität ( Art. 10 Abs. 2 BV ) in Zusammenhang mit einer Amtspflichtverletzung des Bundesrates stehen soll, wird indes nicht substantziiert dargelegt. Soweit die Kläger diesen Zusammenhang generell im Erlass der bundesrätlichen Verordnungen sehen, kann auf das bereits Gesagte verwiesen werden. Dasselbe gilt sinngemäss für das Beispiel der Klägerin C. \_\_\_\_\_: Hier rügen die Kläger eine Verletzung der psychischen Unversehrtheit (Klageschrift Rz. 273), da C. \_\_\_\_\_ ohne Maske im öffentlichen Verkehr ständigen Diskriminierungen ausgesetzt gewesen sei, obschon sie über ein Maskenbefreiungsattest verfügt habe. Auch hier bleibt allerdings unklar, inwiefern es dabei um eine Pflichtverletzung durch den Bundesrat gehen soll.

#### **E. 9**

Nach Gesagtem ergibt sich nicht, dass dem Bundesrat in Zusammenhang mit dem Erlass der beanstandeten Verordnungen eine schwere Amtspflichtverletzung vorzuwerfen ist und dadurch entweder ein absolut geschütztes Rechtsgut bestimmter Kläger oder eine Norm zum Schutz des Vermögens der einzelnen Kläger verletzt wurde. Die Widerrechtlichkeit als Voraussetzung für Staatshaftungsansprüche gestützt auf Art. 3 Abs. 1 VG ist damit nicht erfüllt, was zur Abweisung der Klage führt. Eine Prüfung der weiteren Haftungsvoraussetzungen erübrigt sich damit.

Auf die von den Klägern zusätzlich bzw. gleichzeitig geltend gemachten Persönlichkeitsverletzungen (Klageschrift Rz. 275 ff.; Art. 6 Abs. 2 VG ) braucht ebenfalls nicht näher eingegangen zu werden. Denn die Kläger verlangen in dieser Hinsicht keinen Schadenersatz, sondern Genugtuung und zwar nur in Form einer Feststellung der

Rechtswidrigkeit, nicht in Form einer Geldleistung. Wie aufgezeigt (vorstehende E. 1.5), ist dies ein unzulässiges Rechtsbegehren.

#### **E. 10**

Nach Gesagtem ist die Klage abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Kläger zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung kostenpflichtig ( Art. 69 Abs. 1 BZP in Verbindung mit Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG ). In Anwendung von Art. 65 Abs. 3 lit. b. i.V.m. Abs. 5 BGG sind die Gerichtskosten auf Fr. 10'000.-- festzusetzen. Der Beklagten, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen ( Art. 69 Abs. 1 BZP i.V.m. Art. 68 Abs. 3 BGG ).

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