

53. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. MCH Messe Schweiz AG und MCH Messe Basel AG gegen Bundesamt für Gesundheit sowie Eidgenössisches Departement des Innern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
2A.69/2005 vom 17. Oktober 2005

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).

Sachverhalt ab Seite 671

BGE 131 II 670 S. 671

Für ihre alljährliche Uhren- und Schmuckmesse BASELWORLD, die vom 3. bis 10. April 2003 erstmals zugleich in Basel und Zürich durchgeführt wurde, hatte die Veranstalterin MCH Messe Basel AG (im Folgenden: Messe Basel), eine Tochtergesellschaft der MCH Messe Schweiz AG (nachfolgend: Messe Schweiz), als Aussteller u.a. Personen aus dem asiatischen Raum eingeladen. Da dort zu jenem Zeitpunkt das als SARS bezeichnete Severe Acute Respiratory Syndrome (Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom; eine neuartige Infektionskrankheit, wahrscheinlich viralen Ursprungs) seuchenartig aufgetreten war, erkundigte sich die Veranstalterin am 21. März 2003 beim Eidgenössischen Departement des Äusseren über die Durchführbarkeit der Messe mit Ausstellern aus von SARS betroffenen Ländern. Das Departement verwies die Veranstalterin an das Bundesamt für Gesundheit (im Folgenden: Bundesamt), welches über seine eigens dafür eingerichtete SARS-Hotline mitteilte, dass keine Probleme erkennbar seien und es sich an die Empfehlungen der WHO halte.

Am 31. März 2003 gelangte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich an das Bundesamt und verlangte die Absage der Messe.

BGE 131 II 670 S. 672

Noch am gleichen Tag begannen Verhandlungen mit Vertretern des Bundesamtes, der beiden Kantone Basel-Stadt und Zürich sowie der Veranstalterin. Gestützt auf deren Ergebnis erliess der Bundesrat auf Antrag des Bundesamtes in einer ausserordentlichen Sitzung die Verordnung vom 1. April 2003 betreffend Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit zur Prävention des Schweren Akuten Respiratorischen Syndroms (SARS) (SARS-Verordnung; AS 2003 S. 785). Diese hatte folgenden Wortlaut:

Art. 1 Zweck

Diese Verordnung soll Sofortmassnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos von SARS ermöglichen.

Art. 2 Massnahmen

Das Bundesamt für Gesundheit wird ermächtigt, die zur Verminderung des Übertragungsrisikos von SARS notwendigen Sofortmassnahmen zu treffen und die entsprechenden Verfügungen zu erlassen. Insbesondere kann es verfügen, dass Personen, die nach dem 1. März 2003 aus gefährdeten Gebieten eingereist sind, keine beruflichen Tätigkeiten ausüben dürfen, die sie in Kontakt mit einer grösseren Anzahl Personen bringen.

Art. 3 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. April 2003 in Kraft und gilt bis zum 30. Juni 2003.

Noch am 1. April 2003 erliess das Bundesamt folgende, an die Messe Basel adressierte Verfügung:

1. Die Messe Schweiz muss sicherstellen, dass die Aussteller der Messe für Uhren und Schmuck in Basel und Zürich (BASELWORLD) keine Personen an der Messe beschäftigen, die sich nach dem 1. März 2003 in den Ländern China, Hongkong, Singapur oder Vietnam aufgehalten haben und von dort direkt oder indirekt in die Schweiz eingereist sind.
2. Die Messe Schweiz muss die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 zur Verhinderung von SARS-Verdachtsfällen an der BASELWORLD befolgen.
3. Die Messe Schweiz wird darauf hingewiesen, dass je nach weiterer Entwicklung von SARS weitergehende Massnahmen notwendig werden.
4. Die Kantone Basel-Stadt und Zürich werden mit der Überwachung der Massnahme gemäss Ziffern 1 und 2 dieser Verfügung beauftragt.
5. Eine Zuwiderhandlung gegen diese Verfügung wird gemäss Artikel 35 Absatz 2 des Epidemiengesetzes (SR 818.101) mit Haft oder Busse bestraft.
6. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

BGE 131 II 670 S. 673

Gegen diese Verfügung gelangten die Messe Schweiz und die Messe Basel am 14. Mai 2003 an das Eidgenössische Departement des Innern, welches ihre Beschwerde mit Entscheid vom 22. Dezember 2004 abwies.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 31. Januar 2005 beantragen die Messe Schweiz und die Messe Basel dem Bundesgericht, den Beschwerdeentscheid des Eidgenössischen Departements des Innern vom 22. Dezember 2004 aufzuheben.

Das Eidgenössische Departement des Innern beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1.

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.

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 Beschwerdeentscheidendes 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).

2.

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.

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.

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 Verfü-

gung 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 dannzumaligen 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 wieweit 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.

3.

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.

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.

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.