



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 7. Oktober 2020
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Geschäftsnummer: 2020.GSI.22762276
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnung über die Maskentragpflicht zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Maskentragpflichtverordnung) - Totalrevision

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	1
2.	Grundzüge der Neuregelung.....	2
3.	Erlassform.....	2
4.	Erläuterungen zu den Artikeln	2
5.	Finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen	6
6.	Auswirkungen auf die Gemeinden und auf die Volkswirtschaft	6

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat am 24. September 2020 eine erste Fassung der Maskentragpflichtverordnung verabschiedet, die einzig die Maskentragpflicht an Grossveranstaltungen mit über 1000 Personen regelte. Diese Verordnung ist am 1. Oktober 2020 in Kraft getreten.

Aus systematischen Gründen wird eine Totalrevision der Maskentragpflichtverordnung vorgenommen, mit welcher nunmehr auch eine Maskentragpflicht in für die Öffentlichkeit bestimmten Innenräumen eingeführt wird.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) empfiehlt seit einiger Zeit, immer dann eine Maske zu tragen, wenn der Abstand zwischen Personen von 1,5 Metern nicht eingehalten werden kann und kein physischer Schutz wie eine Trennwand vorhanden ist.

Aufgrund der steigenden Fallzahlen hat sich auch die «Nationale wissenschaftliche Task Force COVID-19» für die Einführung einer Maskenpflicht ausgesprochen, sobald die körperliche Distanz nicht gewahrt werden kann. Die Task Force hält zum Nutzen des Maskentragens in ihrer Zusammenfassung des Policy-Briefs «Benefits Of Mask Wearing»¹ fest:

«Erstens schützt das Tragen einer Maske die anderen: Die Maske hält die mikroskopischen Tröpfchen zurück, die eine gesunde oder kranke Person ausatmet. Sie schweben in der Luft und können andere Personen infizieren, insbesondere in schlecht durchlüfteten Innenräumen. Selbst wenn die Masken nur einen kleinen Teil dieser Tröpfchen abhalten sollten, dürfte sich das auf die Epidemie ganz wesentlich

¹ https://ncs-tf.ch/images/lay_summaries/de/Konsens_Das_Tragen_von_Masken_ist_wichtig_im_Kampf_gegen_die_Epidemie.pdf (letztmals aufgerufen am 25. August 2020)

auswirken. Insbesondere würde es die Übertragung durch asymptomatische Personen (z. B. ohne Husten) verringern, auf die, gemäss Schätzungen, heute etwa die Hälfte aller Infektionen zurückgeht. Zweitens schützen Hygienemasken diejenigen, die sie tragen: Gemäss einer auf Grundlage von 44 wissenschaftlichen Publikationen durchgeführten Metaanalyse, die im Juni 2020 in der medizinischen Fachzeitschrift «The Lancet» erschienen ist, verringern sie das Infektionsrisiko um etwa ein Drittel. Anzumerken ist zudem, dass bisher keine Studie negative Auswirkungen des Maskentragens nachgewiesen hat, wie etwa, dass es dazu führen könnte, andere Hygienemassnahmen zu missachten. Die Wissenschaft ist sich heute einig, dass das Maskentragen eine pragmatische und effiziente Massnahme gegen die Ausbreitung von SARS-CoV-2 ist. Gesundheitsbehörden wie die WHO oder die US-amerikanische CDC empfehlen heute ihre Nutzung.»

Die Pflicht, eine Maske zu tragen, stellt einen Eingriff in die persönliche Freiheit dar, allerdings von geringer Intensität. Zudem kann die konsequente Umsetzung der Maskenpflicht die Notwendigkeit von Quarantänen, die mit viel grösseren Einschränkungen verbunden sind, stark verringern.

Anlass für die Einführung einer Maskenpflicht in für die Öffentlichkeit zugänglichen Innenräumen ist die epidemiologische Entwicklung der vergangenen zwei Wochen: Im Kanton Bern sind in den letzten beiden Wochen (21.9.-4.10.) durchschnittlich 285 Neuinfektionen pro Woche (KW 39: 257 Fälle, KW 40: 313 Fälle) bzw. rund 41 Fälle pro Tag aufgetreten. In den beiden vorangegangenen Wochen 37 und 38 waren es durchschnittlich 239 neue Fälle pro Woche bzw. 34 neue Fälle pro Tag. Ebenso stieg die Zahl der Belegung von Spitalbetten mit Covid-19-Patientinnen und Patienten an. Stand 4. Oktober sind 30 Personen mit Covid hospitalisiert, davon 6 auf der Intensivstation. Die Positivitätsrate – der Anteil positiv ausgefallener Covid-Tests – liegt mittlerweile bei 5 % und damit deutlich höher als noch vor einigen Wochen (in KW 36: 1.6 %).

2. Grundzüge der Neuregelung

Mit der vorliegenden Totalrevision wird eine allgemeine Maskentragpflicht in Innenräumen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, eingeführt und die bei Grossveranstaltungen mit über 1000 Personen bereits vorgesehene Maskentragpflicht weitergeführt.

3. Erlassform

In Abweichung der ordentlichen Zuständigkeiten nach den Vorschriften der EV EpG hat der Regierungsrat im Rahmen seiner Vollzugskompetenz für die Umsetzung der Covid-19 Verordnung besondere Lage unter anderem spezifische Zuständigkeiten für die Vorbereitung und Anordnung von zusätzlichen Massnahmen gestützt auf Artikel 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage festgelegt.²

Da im vorliegenden Fall nicht örtlich begrenzte Massnahmen ergriffen werden, sondern die gesamte Bevölkerung betreffende, liegt die Kompetenz für den Erlass beim Regierungsrat.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 1 (Gegenstand):

In *Absatz 1 Buchstabe a* wird der Grundsatz statuiert, dass in Innenräumen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind und in der Regel während bestimmten Zeiten einem breiten, unbestimmten Publikum zugänglich, eine Maskentragpflicht besteht. In *Buchstabe b* wird die Maskentragpflicht an Grossveranstaltungen nach Artikel 6a Covid-19-Verordnung besondere Lage, die mit einer kantonalen Bewilligung durchgeführt werden, statuiert.

² RRB Nr. 745/2020 vom 1. Juli 2020, Ziffer 3

In *Absatz 2* wird definiert, welche Innenräume für die Öffentlichkeit bestimmt sind, in denen eine Maskenpflicht besteht, und die wichtigsten Bereiche werden in den Buchstaben a bis k aufgezählt. Nicht entscheidend ist, ob allenfalls ein Eintrittspreis entrichtet werden muss, wie beispielsweise bei Kulturinstitutionen wie Museen, Kinos, Theater oder auch Konzertlokalen. Der Begriff «Innenräume» umfasst ebenso Kirchen und religiöse Stätten, die entweder aus touristischem Interesse oder aber zum Besuch einer religiösen Veranstaltung aufgesucht werden. Somit werden von der vorliegenden Regelung alle Geschäfte, Einkaufszentren, Dienstleistungsbetriebe wie Poststellen, Reisebüros etc., Kirchen und, wie bereits erwähnt, Kulturinstitutionen erfasst. Ebenso gilt eine Maskenpflicht in jenen Teilen der öffentlichen Verwaltung, die dem Publikum zugänglich sind, also in erster Linie Bereiche mit einem Schalterbetrieb. Aber auch in Verwaltungsgebäuden, in denen Bürgerinnen und Bürger auf Termin hin empfangen werden (bspw. Sozialdienste oder Gerichte), muss im allgemein zugänglichen Bereich eine Maske getragen werden. Schliesslich gilt die Maskenpflicht auch für Innenräume, in denen Parlamente tagen, sofern diese Innenräume auch für Besucherinnen und Besucher zugänglich sind. Zum Bahnhof gehören insbesondere auch die Perrons und Bahnhausunterführungen. In *Absatz 3* werden fünf Bereiche als nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Innenräume definiert. Keine Maskenpflicht soll gemäss *Buchstabe a* in Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung herrschen, da das permanente Tragen von Masken in der Betreuungsarbeit insbesondere von kleinen Kindern nicht als adäquat erscheint. Vielmehr soll in den Kitas das Tragen von Masken gemäss den erstellten Schutzkonzepten erfolgen, also in besonderen Situationen oder aufgrund der einzelnen örtlichen Begebenheiten.

Nach *Buchstabe b und c* sind auch die Innenräume von öffentlichen und privaten Schulen die der Aufsicht der Bildungs- und Kulturdirektion unterstehen und die Innenräume der Hochschulen (Universität Bern, Berner Fachhochschule und Pädagogische Hochschule Bern sowie HEP- BEJUNE und HE-Arc, soweit deren Innenräume im Kanton Bern liegen), ausgenommen. Personen, die sich in diesen Schulen und Hochschulen aufhalten, müssen nicht generell eine Gesichtsmaske tragen. Dies aus folgenden Gründen: Die Maskenpflicht würde praktisch ausschliesslich die Studierenden und die Mitarbeitenden betreffen. Sie würde gleichzeitig die Ausbildung in Teilen verunmöglichen (bspw. Logopädie) oder stark erschweren (Sportunterricht). Die Schulen setzen seit der Wiederaufnahme des Schulbetriebs nach den Sommerferien im August 2020 Schutzkonzepte mit differenzierten Massnahmen um und die Hochschulen haben ihre Schutzkonzepte im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Präsenzlehre im Herbstsemester erlassen bzw. angepasst. So wird die Ausbreitung von SARSCoV-2 bekämpft und dennoch die Ausbildung ermöglicht. Sollte sich die epidemiologische Lage so entwickeln, dass eine generelle Maskenpflicht in allen Situationen an Schulen und Hochschulen als erforderlich erachtet würde, wäre die vorliegende Bestimmung entsprechend anzupassen.

In den in *Buchstabe d* aufgeführten Trainingsbereichen von Sport- und Fittnesseinrichtungen soll die Maskenpflicht nicht gelten, weil dies mit den dort ausgeübten Tätigkeiten nicht zu vereinbaren ist. Unabdingbar – und von Bundesrechts wegen bereits vorgesehen – ist in solchen Einrichtungen somit, dass ein wirksames Schutzkonzept besteht, welches insbesondere das Einhalten des Mindestabstandes gewährleistet. In jenen Bereichen, in denen keine sportlichen Tätigkeiten ausgeübt werden, wie etwa Empfangs, Garderobe- und Verpflegungsbereichen, besteht hingegen eine Maskenpflicht.

Nach *Buchstabe e* werden auch die Innenräume von Banken ausgenommen. Das Tragen von Schutzmasken in öffentlich zugänglichen Bereichen von Banken (Schalterhallen und Selbstbedienungszonen) und die damit verbundene partielle Vermummung ist aus Sicherheitsgründen problematisch. Zudem erfolgt der Personenfluss in den erwähnten Zonen von Banken in aller Regel geordnet und die Bankbranche verfügt über ein mit den Sozialpartnern abgesprochenes Branchen-Schutzkonzept, das neben den Hygienemassnahmen auch Abstandsvorschriften und Kundenlenkungssysteme vorsieht.

Artikel 2 (Maskentragpflicht in Innenräumen):

Die Pflicht zum Tragen einer Maske obliegt jeder einzelnen Person, die einen für die Öffentlichkeit bestimmten Innenraum aufsucht. Als Gesichtsmasken im Sinn dieser Bestimmung gelten analog zur bundesrechtlichen Maskentragpflicht im öffentlichen Verkehr Atemschutzmasken, Hygienemasken sowie auch Textilmasken, die eine hinreichende, Dritte schützende Wirkung entfalten. Textilmasken, welche die Empfehlungen der Swiss National Covid-19 Task Force erfüllen³, sind gegenüber anderen Textilmasken, speziell Eigenanfertigungen, zu bevorzugen. Schals oder andere unspezifische Textilien stellen keine Gesichtsmaske im Sinne der vorliegenden Bestimmung dar.

Artikel 3 (Ausnahmen von der Maskentragpflicht in Innenräumen):

Die in *Absatz 1* aufgeführten Ausnahmen wurden in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht betreffend die Maskentragpflicht im öffentlichen Verkehr aufgenommen. Von der Pflicht ausgenommen sind Kinder bis zu ihrem 12. Geburtstag, da nach aktuellem Wissensstand bei dieser Altersgruppe sowohl das Risiko, dass andere Personen durch sie angesteckt werden, als auch das Risiko für einen symptomatischen Krankheitsverlauf sehr gering sind. Ebenfalls ausgenommen sind Personen, die aus besonderen Gründen nachweislich keine Gesichtsmaske tragen können. Dabei ist in erster Linie an medizinische Gründe zu denken, die plausibel begründet werden müssen (beispielsweise Gesichtsverletzungen, Menschen mit bestimmten Behinderungen, für die das Tragen einer Maske nicht zumutbar oder umsetzbar ist usw.).

Eine Ausnahme soll ebenfalls in jenen Betrieben gelten, die von der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie in Bar- und Clubbetrieben, in Diskotheken und Tanzlokalen sowie in Restaurationsbetrieben⁴ erfasst sind, solange die Gäste am Tisch sitzen. Damit kann insbesondere in Restaurationsbetrieben während des Konsums von Speisen und Getränken die Maske abgelegt werden. Wenn eine Person sich auf dem Weg zum Tisch befindet oder beispielsweise die Sanitärräume aufsucht, ist eine Gesichtsmaske zu tragen. (*Absatz 2*)

Personen, die als Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter oder unentgeltlich in Innenräumen tätig sind, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, müssen dann keine Gesichtsmaske tragen, wenn eine spezielle Schutzvorrichtung vorhanden ist. Dabei ist in erster Linie an Kunststoff- oder Glasscheiben zu denken, die allerdings nicht auf Kopfhöhe perforiert oder offen sein dürfen. Selbstverständlich müssen diese Personen auch in Räumen, die nicht in den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen, keine Masken tragen, wenn die geltenden Schutzmassnahmen wie insbesondere die Abstandsregeln eingehalten werden können. Ebenso werden auftretende Künstlerinnen und Künstler oder Sportlerinnen und Sportler von der Maskentragpflicht ausgenommen.

Artikel 4 (Maskentragpflicht bei Grossveranstaltungen):

An allen Grossveranstaltungen nach Artikel 6a Covid-19-Verordnung besondere Lage, die mit einer kantonalen Bewilligung durchgeführt werden, besteht eine Maskentragpflicht.

Mit dieser Vorschrift geht der Kanton Bern über die nach Bundesrecht vorgesehene Maskenpflicht bei Wettkampfspielen in professionellen Ligen hinaus, was jedoch die Durchführung möglichst vieler Grossveranstaltungen ermöglichen soll. Das konsequente Maskentragen dürfte eine starke Reduktion der Anzahl Anordnungen von Quarantänen zur Folge haben.

Die Pflicht zum Tragen einer Maske obliegt allen Besucherinnen und Besuchern, die eine Grossveranstaltung besuchen, sowie dem Personal, das mit ihnen Kontakt hat (*Absatz 1*). Nach *Absatz 2* gilt Artikel 6b Buchstabe c Covid-19-Verordnung besondere Lage sinngemäss. Damit wird insbesondere den darin statuierten Ausnahmen von der Maskentragpflicht Rechnung getragen: Einerseits muss während der Konsumation von Essen oder Getränken keine Maske getragen werden, und andererseits sind Kinder

³ Vgl. <https://ncs-tf.ch/de/policy-briefs/community-mask-spec-and-recommendations-25-april-20-en-2/download>, letztmals aufgerufen am 26. August 2020

⁴ Verordnung vom 9. Juli 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie in Bar- und Clubbetrieben, in Diskotheken und Tanzlokalen sowie in Restaurationsbetrieben (BSG 815.123)

vor ihrem 12. Geburtstag oder Personen, die keine Maske tragen können (insbesondere aus medizinischen Gründen), von der Maskentragpflicht ausgenommen.

Artikel 5 (Strafbestimmung):

Die vorliegende Verordnung beinhaltet Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und stützt sich explizit auf Artikel 40 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe c EpG. Um Klarheit zu schaffen, erfolgt in Artikel 4 der deklaratorische Hinweis auf die einschlägige Strafbestimmung des EpG: Wer sich vorsätzlich Massnahmen gegenüber der Bevölkerung widersetzt (Art. 40 EpG), wird mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG); wer fahrlässig handelt, wird für Übertretungen nach Absatz 1 mit Busse bis zu 5'000 Franken bestraft (Art. 83 Abs. 2 EpG).

Artikel 6 (Änderung eines Erlasses):

Artikel 33 der Verordnung über die Universität⁵

An der Universität sind traditionsgemäss die Fakultäten für den Erlass der Studien- und Promotionsreglemente zuständig. Sollte sich die epidemiologische Lage so entwickeln, dass eine generelle Maskentragpflicht verordnet werden muss, wird auch an der Universität Bern schnelles und koordiniertes Handeln nötig sein. Dies ist nur möglich, wenn ein zentrales Universitätsorgan die entsprechenden Handlungsvorgaben erlassen kann, auch zu Punkten, die den Studien- und Promotionsbereich betreffen. Im vergangenen Frühling und auch aktuell haben sich die Universitätsleitung und die acht Fakultäten auf einheitliche Vorgaben einigen können. Um hinderliche Kompetenzdiskussionen zu vermeiden und ein schnelles, koordiniertes Handeln an der Universität zu ermöglichen, soll der Universitätsleitung die entsprechende Befugnis zukommen. Die Universitätsleitung ist das Führungs- und Koordinationsorgan der Universität und damit dasjenige Organ, das rasch und koordiniert handeln kann. Ihre «Not-Befugnis» soll abhängig sein von kantonalen oder gesamtschweizerischen Massnahmen nach der Epidemiengesetzgebung. Aktuell ist dies die Vorgabe an die Bildungseinrichtungen, Schutzkonzepte zu erlassen. Sollten die speziellen Studien- und Promotionsbestimmungen während mehr als einem Semester nötig sein, so ist es der Universitätsleitung zeitlich möglich, das Einverständnis des obersten, rechtsetzenden Organs der Universität, des Senats, einzuholen. Dies soll auch so vorgesehen werden, zumal im Senat die Fakultäten und die Universitätsleitung zusammengeschlossen sind.

Artikel 7 (Aufhebung eines Erlasses):

Die bisherige Maskentragpflichtverordnung wird aufgehoben.

Artikel 8 (Inkrafttreten und Befristung):

Nach Artikel 8 Absatz 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage können die Kantone «für eine begrenzte Zeit» Massnahmen nach Artikel 40 EpG treffen. Die Geltungsdauer der Verordnung wird deshalb bis zum 31.01.2021 befristet.

Die Änderung der Verordnung über die Universität soll hingegen nicht befristet werden, da die in Artikel 33 Absatz 4 eingeräumten Befugnisse der Universitätsleitung ausschliesslich für Massnahmen nach der Epidemiengesetzgebung gelten.

Artikel 9 (Ausserordentliche Veröffentlichung):

Die Verordnung tritt bereits am 12.10.2020 in Kraft und ist infolgedessen amtlich zu veröffentlichen (Art. 7 und 8 PuG⁶).

⁵ Verordnung vom 12. September 2012 über die Universität (UniV; BSG 436.111.1)

⁶ Publikationsgesetz vom 18. Januar 1993 (PuG; BSG 103.1)

5. Finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat weder in finanzieller, personeller oder organisatorischer Hinsicht unmittelbare Auswirkungen.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden und auf die Volkswirtschaft

Für die Gemeinden können Aufwände für allfällige Kontrollen der Einhaltung der Maskenpflicht entstehen. Es ist denkbar, dass die Maskenpflicht in Geschäften und Kulturinstitutionen zu gewissen finanziellen Einbussen führt, weil die Kundinnen und Kunden bzw. die Gäste die Maskenpflicht beim Einkaufen oder beim Kulturerlebnis nicht in Kauf nehmen möchten. Allerdings ist aufgrund der aktuellen Entwicklung und der Erfahrung aus anderen Ländern davon auszugehen, dass sich die Bevölkerung noch über einen längeren Zeitraum mit der Präsenz des Coronavirus (Sars-CoV 2) auseinandersetzen muss und sich im Verlaufe der Zeit zunehmend an den Umgang mit der Maske gewöhnen wird. Zudem ist die Maskentragpflicht mit viel weniger einschneidenden finanziellen Auswirkungen verbunden als eine allfällige (erneute) Schliessung von Geschäften, kulturellen Institutionen etc.