



Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Per Mail: revepg@bag.admin.ch und
gever@bag.admin.ch

Bern, 22.03.2024

Teilrevision des Epidemiengesetzes Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Epidemiengesetzes (EpG) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband (SSV) vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Der SSV begrüsst die Überarbeitung des EpG im Grundsatz. Im Hinblick auf Artikel 50 der Bundesverfassung (BV)¹ ist aber ein systematischer Einbezug der Städte und Gemeinden bei der Bewältigung von Epidemien im EpG vorzusehen. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist diesbezüglich ungenügend und muss ergänzt werden.

Als wichtige Wohn-, Arbeits- und Begegnungsorte waren die Städte und Gemeinde von der COVID-19-Epidemie besonders stark betroffen. Die Schliessung von Restaurants und Bars, Läden und Märkten, Museen und Bibliotheken sowie von zahlreichen weiteren Institutionen, das Versammlungs- und Verbot, die Homeoffice-Pflicht etc. hatten zum Teil gravierende Folgen. Das öffentliche Leben, das insbesondere die Städte ausmacht, wurde weitgehend ausgesetzt.

Die Städte und Gemeinden haben die Krise nicht einfach durchgestanden, sie haben sie aktiv gemagt. Mit Engagement und Pragmatismus haben sie sich dafür eingesetzt, dass die Gesundheits- bzw. Sicherheitsvorgaben von Bund und Kantonen eingehalten werden, die Bevölkerung (insbesondere die Risikogruppen) laufend informiert und angemessen geschützt werden, Gewerbetreibende, Selbständigwerbende und Kulturschaffende rasch und unbürokratisch Unterstützung erhalten und die kommunale Grundversorgung jederzeit funktioniert. Einsatz von Führungsstäben und Anlaufstellen für die Bevölkerung, Schliessung von Parks, Freizeitanlagen und Schularealen sowie Massnahmenpakete für die lokale Wirtschaft sind einige wenige Beispiele der unzähligen Massnahmen, die die Städte und Gemeinden umgesetzt haben.

¹ Art. 50 BS verlangt, dass der Bund den eventuellen Folgen seines Handelns für die Gemeinden Rechnung trägt und die besondere Situation der Städte und der städtischen Agglomerationen berücksichtigt.

Darüber hinaus waren die Städte auch Schauplätze verschiedener Formen von Unmutsäusserungen gegen die Restriktionen des öffentlichen Lebens – von den zahlreichen Demonstrationen in den grossen, aber auch kleinen Städten, bis zu den Wochenenden, an denen sich in der Stadt St. Gallen jugendliche Unrast entladen hat. Die Städte wurden daher auch als Ordnungshüterinnen besonders gefordert.

Die COVID-19-Epidemie hat klar gezeigt, dass die Städte und Gemeinde als Behörden jener Staatsebene, die den direktesten Kontakt mit der Bevölkerung pflegt, systemrelevant sind. Trotz der unverzichtbaren Rolle der Städte und Gemeinden in der Krisenbewältigung wurden sie insbesondere vom Bund nicht ausreichend einbezogen. Während der COVID-19-Epidemie wurde die kommunale Ebene weder in die Willensbildung und Entscheidungsfindung noch in die Krisenkommunikation des Bundes einbezogen. Obwohl die Städte und Gemeinde in vielen Aufgabenbereichen auch Vollzugsträgerinnen waren, hat keine ganzheitliche Gesamtkoordination zwischen den drei Staatsebenen stattgefunden. Die Teilrevision des EpG bietet die Chance, dies zu korrigieren.

Anliegen zu einzelnen Bestimmungen

Vorbereitung auf eine besondere Lage (Art. 6a)

Bei der Vorbereitung auf eine besondere Lage wird das Zusammenspiel von Bund und Kantonen mit den Städten und Gemeinden im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht gebührend berücksichtigt. Gerade während einer Epidemie ist ein schnell und gut funktionierendes, verlässliches und eingespieltes Zusammenarbeiten unerlässlich. Insbesondere ist ein Einbezug der Städte und Gemeinden in die Krisenorganisationen und in die Informationsflüsse des Bundes und der Kantone vorzusehen.

Zuständigkeiten bei einer besonderen Lage (Art. 6d)

Aus Sicht des SSV soll der Bundesrat nicht erst in der ausserordentlichen, sondern schon in der besonderen Lage eine Führungsrolle wahrnehmen und die Gesamtstrategie definieren. Dadurch können Verzögerungen beim Erlass notwendiger Massnahmen vermieden werden. Dabei sollen die Kantone zusätzlich zu den Massnahmen des Bundes weitergehende Massnahmen erlassen dürfen, falls die epidemiologische Lage im jeweiligen Kanton dies erfordert.

Anhörung der Städte und Gemeinden (Art. 6b und 6c, Art. 40)

Gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf muss der Bund sowohl bei der Festlegung der besonderen Lage als auch bei der Anordnung von Massnahmen die Kantone und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen anhören. Da nicht nur die Kantone, sondern auch die Städte und Gemeinden für die Umsetzung der Massnahmen in ihren Zuständigkeitsbereichen verantwortlich sind, ist es entscheidend, dass auch die Städte und Gemeinden vom Bund frühzeitig konsultiert werden.

Wenn sich auch aus dem vorerwähnten Artikel 50 BV nicht direkt ein Konsultationsrecht ableiten lässt, setzt er doch voraus, dass der Bund die besondere Situation der Städte und Gemeinden kennt. Artikel 15a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) verlangt seinerseits, dass die Bundesverwaltung bei Bedarf die beiden Kommunalverbände miteinbezieht, wenn ein Vorhaben deren grundlegende Interessen tangiert. Zudem sieht Artikel 4 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG) vor, dass der SSV und der Schweizerischer Gemeindeverband (SGV) systematisch zur Teilnahme an Vernehmlassungen des Bundes eingeladen werden.

Die Städte und Gemeinden müssen ihr Wissen und ihre Erfahrung einbringen können. Insbesondere grössere Städte können bei der Lagebeurteilung und der Massnahmenplanung sowie beim Herbeiführen rascher Entscheide Unterstützung bieten. Wenn dies nicht gewährleistet ist, kann es zu entspre-

chenden Vollzugsschwierigkeiten gerade in den Städten und damit für eine grosse Zahl von Menschen, Gewerbebetrieben und weiteren Akteuren führen. Ein solches Anhörungsrecht kann auf bewährtem Weg über den SSV und den SGV sichergestellt werden.

Auch die Kantone sollen die Städte und Gemeinden – gemäss dem jeweiligen kantonalen Recht – bei der Anordnung von Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen anhören. Ein solches Anhörungsrecht soll im Artikel 40 EpG verankert werden.

Vorbereitungsmassnahmen (Art. 8)

Der SSV begrüsst, dass die Vorbereitungsmassnahmen des Bundes und der Kantone ausführlicher geregelt werden. Sowohl bei der Erarbeitung ihrer Vorbereitungs- und Bewältigungspläne als auch bei der Durchführung gemeinsamer Übungen ist es aber wichtig, dass der Bund und die Kantone die Städte und Gemeinden aktiv einbeziehen. Dieser Einbezug soll über den SSV und SGV sichergestellt werden.

Langzeitpflegeinstitutionen (3. Kapitel)

In diversen Artikeln des vorliegenden Gesetzesentwurfs wird auf die öffentlichen und privaten Institutionen des Gesundheitswesens verwiesen, ohne zu umschreiben oder festzuhalten, um welche Institutionen genau es sich dabei handelt. In anderen Dokumenten resp. Grundlagen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) wird häufig von sozialmedizinischen Institutionen gesprochen, die unter anderem Alters- und Pflegeheime umfassen. Es ist somit die Frage offen, ob die Begriffe «öffentliche und private Institutionen des Gesundheitswesens» und «sozialmedizinische Institutionen» als gleichbedeutend zu betrachten sind. Eine klare Definition der Begriffe ist unerlässlich, denn auch die Langzeitinstitutionen sind ein wesentlicher Teil der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung und sollten sichtbar im EpG abgebildet werden.

Meldung des Verbrauchs antimikrobieller Substanzen (Art. 13a)

Die medizinische Versorgung in stationären Langzeitpflegeinstitutionen (Alters- und Pflegeheime) erfolgt in der Regel nach zwei unterschiedlichen Ansätzen: 1) die hausärztliche Versorgung und 2) die heimärztliche Versorgung, d. h. durch eine von den Institutionen angestellte Ärzteschaft. Während die hausärztliche Versorgung als ambulant betrachtet werden kann, entspricht die heimärztliche Versorgung einer stationären Versorgung, jedoch nicht im Sinne eines Spitalaufenthalts. Da auch in Langzeitpflegeinstitutionen antimikrobielle Substanzen verabreicht werden, stellt sich die Frage, wie die Meldung gemäss Gesetzesentwurf von den Langzeitpflegeinstitutionen mit Heimarztsystem erfolgen soll. Es soll geregelt werden, welcher Versorgergruppe die Heimärzteschaft zugeordnet wird.

Meldepflichten (Art. 44a)

Gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf sind die Gesamtzahl und Auslastung der Spitalbetten sowie von bestimmten medizinischen Geräten meldepflichtig. Hier stellt sich die Frage, ob sich diese Nachfrage ausschliesslich auf die Spitäler bezieht. Zudem soll die Verfügbarkeit von Personal in den Institutionen des Gesundheitswesens gemeldet werden. Auch hier ist es nicht klar, welche Institutionen des Gesundheitswesens an dieser Stelle genau gemeint sind.

Koordinationsorgan (Art. 54)

Im Hinblick auf Artikel 50 BV ist ein systematischer Einbezug der kommunalen Ebene bei der Bewältigung jeder Krise von essentieller Bedeutung. Ein koordiniertes Vorgehen des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden ermöglicht es, besser auf Herausforderungen zu reagieren, mit denen die Behörden der drei Staatsebenen konfrontiert sein könnten, und im Krisenfall besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen zu können. Ein adäquater Einbezug des SSV und des SGV in das Koordinationsorgan des Bundes und der Kantone ist vorzusehen.



Finanzhilfen an Unternehmen (8a. Kapitel)

Grundsätzlich liegt es in der Eigenverantwortung jedes Unternehmens, sich mit einem Risikomanagement und einem Business Continuity Management gegen Unternehmensrisiken zu wappnen. Massnahmen, welche der Bund während der besonderen oder ausserordentlichen Lage ergreift, können für Unternehmen schwerwiegende Folgen haben. In diesem Sinne haben die Finanzhilfen an Unternehmen während der Covid-19-Krise für Stabilität gesorgt.

Eine Mehrheit der Städte unterstützt die Variante 2 des Bundesrates: Der Mechanismus der Finanzhilfen sollte aufgrund der gemachten Erfahrungen während der COVID-19-Epidemie im EpG verankert werden. Die Finanzhilfen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich: Unternehmen müssen sich in einer besonderen Lage aufgrund von Massnahmen nach Artikel 6c oder in einer ausserordentlichen Lage aufgrund von Massnahmen nach Artikel 7 befinden. Weiter müssen Unternehmen aufgrund von Massnahmen nach Artikel 6c oder Artikel 7 wirtschaftliche Einbussen erleiden. Letztlich muss eine schwere Rezession der gesamten Wirtschaft drohen, welcher durch die Finanzhilfen entgegengewirkt werden soll. Somit wird die Gewährung von Finanzhilfen an Unternehmen in besonderen oder ausserordentlichen Lagen grundsätzlich ermöglicht, sollte aber dennoch keine Selbstverständlichkeit sein. Die finanzielle Unterstützung durch den Bund darf aber weder von der Rechtsform noch von der Eigentümerstruktur der betroffenen Unternehmen abhängen (Art. 70a Abs. 2 ist daher zu streichen). Sie sollte flexibel gehandhabt werden können, nach einer sorgfältigen Güterabwägung erfolgen und die finanziellen Möglichkeiten des Staates zum Ereigniszeitpunkt mitberücksichtigen.

Einige Städte bevorzugen aber die Variante 1: Sie empfehlen, auf eine solche Regelung im EpG zu verzichten. Die Auswirkungen einer Krise sind kaum vorhersehbar. Grundsätzlich gilt keine Entschädigungspflicht. Werden finanzielle Finanzhilfen eingesetzt, kommen diese immer erst zur Anwendung, wenn der Bundesrat die Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung einer Epidemie bereits in Kraft gesetzt hat. Eine ex-ante Regelung von Finanzhilfen im EpG ist daher schwierig und würde ein erhöhtes Risiko für Fehl- oder Überregulierung mit sich bringen. Ausserdem könnte eine ex-ante Regelung nachteilige Anreize («moral hazard») schaffen, indem ein vorgespanttes Sicherungsnetz die Bereitschaft zur Krisenvorsorge bei den Wirtschaftsakteuren verringert. Der Verzicht auf eine staatliche Regelung stärkt hingegen die Eigenverantwortung der Unternehmen. Gleichzeitig kann der Bund in einer tatsächlichen Krise auf der Grundlage von Notrecht oder im dringlichen Verfahren weiterhin massgeschneiderte Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen ergreifen, namentlich wenn das Risiko einer schweren Rezession besteht.

Contact-Tracing Apps

Ein funktionierendes Contact-Tracing ist einer der Grundpfeiler für die Eindämmung der Ausbreitung eines Krankheitsausbruchs. Die Etablierung eines einheitlichen, zweckmässigen und krisentauglichen Systems auf Bundesebene, um Daten für die Lagebeurteilung und die Massnahmenentscheide bei einer besonderen Gefährdung der öffentlichen Gesundheit sicherzustellen, ist zu begrüssen. Die Erreichung dieser Ziele steht aber im Spannungsfeld zwischen der Sicherstellung der öffentlichen Gesundheit und dem Gebot der Grundrechtswahrung (Schutz der Privatsphäre) und sollte zwingend unter der Berücksichtigung der Grundprinzipien der Datenschutzgesetzgebung angegangen werden. Das Informationssystem soll nur Daten enthalten, die zur Erfüllung der Aufgaben von Bund und Kantonen im Bereich der Erkennung, Verhütung, Überwachung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten erforderlich sind. Dies nach dem Grundsatz der Datenschutzgesetzgebung «so viel wie nötig, so wenig wie möglich».

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident



Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor



Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband