

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)
Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Bern, 22. März 2024

Vernehmlassung zur Teilrevision des Epidemiengesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Nationale Forschungsprogramm «Covid-19 in der Gesellschaft» (NFP 80) dankt dem Bundesrat für den Entwurf zur Teilrevision des Epidemiengesetzes, der derzeit in Vernehmlassung ist. Die Verantwortlichen des NFP 80 prüften die Revisionsvorlage im Rahmen der Jahreskonferenz vom 7. und 8. März 2024, an der über 100 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler teilnahmen. Es freut uns, Ihnen hiermit unsere Position zum Revisionsentwurf übermitteln zu dürfen und damit einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion über den Umgang mit einer künftigen Pandemie zu leisten.

Das NFP 80 begrüsst grundsätzlich die Absicht des Bundesrates, den gesetzlichen Rahmen zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten auch unter Berücksichtigung der Covid-19-Krise zu verbessern. Diese Krise verdeutlichte, dass der Kampf gegen eine Pandemie nicht nur auf medizinischer Ebene erfolgen muss (Vermeidung direkter gesundheitlicher Auswirkungen der Übertragung von Krankheitserregern), sondern auch auf gesellschaftlicher und politischer Ebene (Verringerung indirekter Auswirkungen auf Individuen, Familien, Gemeinschaften, Unternehmen und das gesellschaftliche Zusammenleben). Diese Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Auswirkungen erscheint uns wesentlich, um die vielschichtigen Dimensionen einer Pandemie abzudecken.

Artikelgruppe A) Ziele und Definitionen (Artikel 2 und 3)

Um die Auswirkungen von übertragbaren Krankheiten auf die betroffenen Personen und die Gesellschaft (Art. 2 Abs. 2 Bst. f) zu reduzieren, schlägt der Bundesrat vor, auch die Wirtschaft explizit zu nennen. Dies anerkennt den Umstand, dass es auch indirekte Auswirkungen einer Krankheit bzw. der diesbezüglich getroffenen Schutzmassnahmen geben kann. Der NFP 80 teilt und unterstützt diese Ansicht, warnt aber gleichzeitig davor, diese indirekten Auswirkungen bzgl. der Wirtschaft gesondert zu betrachten. Die potentiellen Schäden für die Wirtschaft sind nur eine von zahlreichen indirekten Folgen einer übertragbaren Krankheit. Es gibt keine sachlichen Gründe, wieso die Wirtschaft (in der Vernehmlassungsvorlage teilweise auch Volkswirtschaft genannt) als einziger Bestandteil der Gesellschaft genannt und damit hervorgehoben werden müsste. Das NFP 80 hält es deshalb für

falsch, die Wirtschaft als einzigen Bestandteil der Gesellschaft zu nennen. Gleichzeitig erscheint es nicht zielführend, weitere Bestandteile der Gesellschaft zu nennen (eine abschliessende Aufzählung z.B. mit Bildung, Politik, Religion, Gemeinwesen, etc. wäre nur schwer möglich). Vielmehr wird vorgeschlagen, den Begriff der Gesellschaft auf eine andere Art zu spezifizieren. So dass Unternehmen und die Wirtschaft eingeschlossen sind, aber nicht explizit genannt werden. Diese Definition orientiert sich daran, dass die Gesellschaft aus Individuen und verschiedenen strukturellen Verbindungen besteht (private, rechtliche, ökonomische, etc.), welche diese zu verschiedenartigen Gemeinschaften verbinden (Glaubensgemeinschaften, Verbände, Unternehmen, Institutionen, Behörden, etc.), welche in einer Gesellschaft zusammenwirken und für ihr Funktionieren relevant sind.

→ Daraus leitet sich der folgende Anpassungsvorschlag für Art. 2 Abs. 2 Bst. f ab:
Mit den Massnahmen nach diesem Gesetz sollen

- f. «die direkten Auswirkungen von übertragbaren Krankheiten auf die betroffenen Personen und die indirekten Auswirkungen auf Individuen sowie private, öffentliche und informelle Gemeinschaften sowie die Gesellschaft und ihr Funktionieren reduziert werden».

Das NFP 80 begrüsst die Ergänzung des Begriffs «Chancengleichheit» beim Zugang zu Einrichtungen und Mitteln für den Schutz vor übertragbaren Krankheiten (Art. 2 Abs. 2 Bst. e). Die Covid-19-Pandemie hat vor Augen geführt, dass beim Schutz vor übertragbaren Krankheiten viele Faktoren relevant sind, welche es für die verschiedenen Gesellschaftsgruppen unterschiedlich leicht oder schwer machen, sich zu schützen. In Art. 41 Abs. 1^{bis} wird zudem darauf hingewiesen, dass bei der Ein- und Ausreise auf berufliche, familiäre oder andere persönliche Gründe Rücksicht genommen werden soll. Dies erscheint zwar sinnvoll, sollte aber nicht nur bei der Ein- und Ausreise berücksichtigt werden. Zielführender und einheitlicher anwendbar wird dies durch eine entsprechende Integration dieser Kriterien in den Begriff der Chancengleichheit.

→ Vorschlag zur Ergänzung von Art. 3:

«Chancengleichheit bedeutet, dass alle Personen den gleichen Zugang zu Angeboten haben, welche vor direkten oder indirekten Auswirkungen schützen, diese Abmildern oder kompensieren. Dabei ist insbesondere auf die Gleichbehandlung nach sozioökonomischem Status, familiärer und beruflicher Situation, Wohnort, Herkunft und Glaube zu achten.»

Artikelgruppe B) Besondere Gefährdung, besondere Lage, Vorbereitungsmaßnahmen (Artikel 5a-8)

In Bezug auf die im Epidemiengesetz vorgesehenen Phasen ist das NFP 80 der Ansicht, dass die in der laufenden Revision enthaltenen Klärungen geeignet sind, um die Koordination zwischen den Kantonen und dem Bund zu verbessern. Für nähere Einzelheiten verweist es auf die Stellungnahme des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg.

Die Bestimmungen zur Vorbereitung auf eine besondere Lage (Art. 6a) sollten präzisiert werden. In der Logik unseres Vorschlags zu Art. 2 Abs. 2 Bst. f scheint es wesentlich, dass Bundesrat und Kantone in der Vorbereitung die Risiken sowohl unter dem Aspekt der direkten Auswirkungen der Pandemie als auch ihrer indirekten Auswirkungen auf Individuen, Gemeinschaften und die

Gesellschaft bewerten. Das Epidemiengesetz sollte sich nicht auf einen rein epidemiologischen Ansatz beschränken, sondern einen ganzheitlichen Ansatz zur Bewältigung einer Pandemie und ihrer Auswirkungen auf die betroffenen Personen, Gemeinschaften und die Gesellschaft als Ganzes verfolgen.

- ➔ Vorschlag zur Umformulierung von Art. 6a Abs.1 Bst. b:
Droht der Eintritt einer besonderen Lage, so treffen Bund und Kantone in gegenseitiger Absprache die erforderlichen Vorbereitungen, insbesondere bezüglich:
 - b. «der epidemiologischen Überwachung und Risikobewertung der direkten und indirekten Auswirkungen der Pandemie.»

Bei den Vorbereitungsmaßnahmen (Art. 8) wird deutlich, dass eine wesentliche Dimension der gemeinsamen Vorbereitung der Kantone und des Bundes fehlt: die Entwicklung einer Strategie zur Bewältigung einer Infodemie, wie sie auch von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) festgestellt wurde. Wie Covid-19 zeigte, wird auch eine zukünftige Pandemie und die damit einhergehenden Unsicherheiten von einer Infodemie begleitet, also einer Informationsflut, die auch falsche oder irreführende Elemente enthält. Eine Infodemie kann zu Verunsicherung und Verhaltensweisen führen, welche die Gesundheit von Einzelpersonen aber auch die sozialen Strukturen und das Funktionieren der Gesellschaft gefährden können. Dadurch können sich die Perioden verlängern, in denen die Menschen nicht wissen, wie sie sich zum Schutz ihrer Gesundheit und der Gesundheit von anderen verhalten sollen. Der Umgang mit einer Infodemie soll deshalb in Abstimmung mit den von der WHO unternommenen Schritten erfolgen.

- ➔ Vorschlag zur Umformulierung von Art. 8 Abs. 1:
«Der Bund und die Kantone treffen Vorbereitungsmaßnahmen, um Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit zu verhindern und frühzeitig zu begrenzen. Sie erarbeiten zu diesem Zweck Vorbereitungs- und Bewältigungspläne, die auch die Bewältigung einer Infodemie beinhalten.»

In Art. 8 Abs. 6 schlagen wir vor, die Dimension der direkten und indirekten Auswirkungen einer Pandemie sowie das Prinzip der Chancengleichheit zu wiederholen:

- ➔ Vorschlag zur Umformulierung von Art. 8 Abs. 6:
«Der Bundesrat legt die direkten und indirekten Risiken fest, die es in den Plänen und den minimalen inhaltlichen Anforderungen zu berücksichtigen gilt.»
- ➔ «Die Pläne sind hinsichtlich ihrer Eignung zur Wahrung der Chancengleichheit zu überprüfen.»

Artikelgruppe C) Überwachungssysteme, Meldungen und Laboratorien (Artikel 17)

Die Erkennung und die Überwachung ist aktuell auf die biomedizinische Dimension der Pandemie ausgerichtet. Um die indirekten Auswirkungen zu erkennen und zu überwachen, sowie die in Art. 2 Abs. 2 Bst. e erwähnte Chancengleichheit zu gewährleisten, müssen auch weitere Dimensionen in Blick genommen werden. Nur so können benachteiligte Gruppen und negative Auswirkungen auf

diese erkannt werden. Das gleiche gilt bzgl. der Gefahren einer Infodemie (vgl. Vorschlag bzgl. Art. 8 Abs. 6). Das NFP 80 schlägt zu diesem Zweck eine Ergänzung von Art. 17 vor. Der Bund soll nicht nur die Bestimmung von Kompetenzzentren im biomedizinischen Bereich vorsehen, sondern auch in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, die sich im Kontext der Covid-19 Pandemie und der diesbezüglichen Forschung im NFP 80 als relevant erwiesen haben. Konkret wird vorgeschlagen zu ergänzen, dass diesen Stellen besondere Aufgaben in den Bereichen Erkennung, Überwachung, Prävention und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten und ihren direkten und indirekten Auswirkungen übertragen werden sollen.

→ Vorschlag zur Umformulierung von Art. 17 Abs. 2:

«Es [das BAG] kann öffentliche oder private Institutionen des Gesundheitswesens sowie Forschungsinstitutionen als nationale Kompetenzzentren bezeichnen und diesen besondere Aufgaben im Bereich der Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten und ihrer direkten und indirekten Auswirkungen übertragen.»

Artikelgruppe H) Sonstige Massnahmen im Bereich Bekämpfung (Artikel 49)

Der Nachweis einer Impfung und von Testergebnissen hatte in der Covid-19 Pandemie eine zentrale Rolle für das öffentliche Leben und die persönlichen Freiheiten gespielt. Der Vernehmlassungsentwurf greift dies auf, beschränkt sich dabei aber auf Aspekte wie Fälschungssicherheit und internationale Anerkennung. Diesbezüglich darf aber nicht vergessen gehen, dass technische Lösungen mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Ausgrenzung verschiedener Personengruppen führen, welche weniger technologieaffin sind, nicht über die notwendigen Geräte verfügen oder diese aus verschiedenen Gründen nicht nutzen können oder wollen (z.B. Senioren, Sans Papiers, SES-benachteiligte, Analphabet:innen etc.). Es ist deshalb wichtig, dass auch analoge Alternativen angeboten werden, um eine digitale Spaltung zu vermeiden und die Chancengleichheit zu gewähren.

→ Vorschlag zur Ergänzung von Art. 49b Abs. 3:

«(...) Der Nachweis und dessen Erstellung ist so auszugestalten, dass er von allen Personen mit vertretbarem Aufwand genutzt werden kann.»

Artikelgruppe K) Datenbearbeitung, nationale Informationssysteme (Artikel 58)

Mit Blick auf eine künftige Pandemie ist festzuhalten, dass Massnahmen zur Identifizierung von Risikogruppen und ihren Bedürfnissen nicht nur vor, sondern auch während der Pandemie entwickelt und fortlaufend überprüft bzw. angepasst werden müssen. Dies beinhaltet die Entwicklung spezieller Instrumente zur Ermittlung und Überwachung sowie den Einbezug von Personen und Nichtregierungsorganisationen, welche benachteiligte Bevölkerungsgruppen vor und während einer Pandemie gegenüber den Kantonen und dem Bund vertreten können.

In diesem Sinne erscheint es auch erforderlich, Art. 58 über die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten zu ergänzen. Das NFP 80 konstatiert, dass es in der Schweiz heute keine systematischen Datenbanken gibt, mit denen anonymisierte Analysen der soziodemografischen Profile der betroffenen Bevölkerung erstellt werden können. Diese Lücke verhindert eine angemessene

Erkennung und Überwachung, mit der das in Art. 2 Abs. 2 Bst. e genannte Ziel der Chancengleichheit erreicht werden kann.

- ➔ Vorschlag zur Ergänzung eines Bst. g bei Art. 58 Abs. 1:
Das BAG, die zuständigen kantonalen Behörden, weitere für den Vollzug dieses Gesetzes zuständige Stellen des Bundes und die mit der Erfüllung von Aufgaben nach diesem Gesetz beauftragten öffentlichen und privaten Institutionen können zu den folgenden Zwecken die nachstehenden besonders schützenswerten Personendaten bearbeiten oder bearbeiten lassen:

«zur Gewährleistung der Chancengleichheit und Identifikation von Gruppen, die besonders gefährdet für indirekte Auswirkungen sind: soziodemografische und sozioökonomische Daten.»

Diese Ergänzung betrifft nicht nur die Daten öffentlicher Einrichtungen (Kantone und Bund), sondern auch diejenigen von Nichtregierungsorganisationen. Die Forschungsarbeiten des NFP 80 verdeutlichen, dass diese Organisationen über Daten verfügen, die für die Entwicklung eines Früherkennungssystems nützlich sein können. Der Bund könnte seine Leistungsvereinbarungen mit den betreffenden Organisationen in diesem Sinne überarbeiten.

Artikelgruppe L) Finanzhilfen (Artikel 70 und folgende)

Das NFP 80 unterstützt klar die Idee, die Möglichkeit einer einfachen und rasch verfügbaren finanziellen Unterstützung für Unternehmen im Epidemien-gesetz zu verankern (Option 2). Die Covid-19-Pandemie verdeutlichte den Nutzen solcher Massnahmen und zeigte, dass die vorgesehenen Bedingungen für die Rückerstattung der Finanzhilfen im Falle einer Krise in der Grössenordnung der Covid-19-Pandemie adäquat sind. Für den Fall einer Krise, die auf eine Region, einen Kanton oder einen bestimmten Sektor begrenzt ist, schlägt das NFP 80 hingegen vor, auch À-fonds-perdu-Beiträge vorzusehen. Mit diesen könnte der Bund Schäden vergüten, die aufgrund von Entscheiden im Rahmen des Epidemien-gesetzes entstanden sind.

Die Finanzhilfen für Unternehmen (Kredite und Bürgschaften) sowie die Erwerbsausfallentschädigungen sicherten Millionen von Menschen in der Schweiz die wirtschaftliche und finanzielle Unabhängigkeit. Dennoch gab es Personen, die aufgrund ihres Status und ihrer persönlichen Situation nicht von dieser Unterstützung profitieren konnten. Das NFP 80 schlägt vor, explizit Unterstützung für diese gefährdeten Gruppen vorzusehen, indem der Bund die Möglichkeit erhält, über einen bestimmten Zeitraum hinweg Liquiditätszahlungen direkt an Nichtregierungsorganisationen zu leisten, die sich für Benachteiligte einsetzen. Diese Ergänzung eines neuen Absatzes in Art. 70a (Grundsätze) ist notwendig, um das in Art. 2 Abs. 2 Bst. e festgelegte Ziel der Chancengleichheit sicherzustellen.

- ➔ Vorschlag zur Ergänzung von Art. 70a:
 4. «Der Bund kann Nichtregierungsorganisationen Liquiditätszahlungen leisten, um die Chancengleichheit zu gewährleisten.»

→ Vorschlag zur Ergänzung von Art. 70b:

4. «Wenn die Pandemie auf eine Region, einen Kanton oder einen bestimmten Sektor begrenzt ist, können die Hilfen auch nicht rückzahlbar ausgestaltet werden.»

Artikelgruppe N) Vollzug durch Bund, Kantone, Armee: Zusammenarbeit (Artikel 81a)

Die Integration einer One Health-Perspektive ist zu begrüßen. Dies ist ganz im Sinne der Forderung, nicht nur die direkten Auswirkungen einer übertragbaren Krankheit zu berücksichtigen, sondern auch die indirekten Auswirkungen. Gleichzeitig stellt die vorliegende Formulierung beim Menschen eine Einschränkung auf die gesundheitliche Komponente im medizinischen Sinn dar. Die Covid Pandemie hat jedoch deutlich gezeigt, dass die öffentliche Gesundheit nicht nur medizinisch zu verstehen ist, sondern auch die Gesundheit der «Öffentlichkeit» gefährdet sein kann. Gemeint ist damit das Gemeinwesen, das Funktionieren der verschiedenen Bestandteile unserer Gesellschaft sowie ihr Zusammenwirken. Es wird deshalb vorgeschlagen diese im bestehenden Artikel zu ergänzen oder einen neuen Artikel mit dieser Aussage zu formulieren.

→ Vorschlag für einen neuen Artikel bzw. Absatz zu «Zusammenarbeit im Bereich Mensch und Gesellschaft» (Art. 81a):

«Der Bund und die Kantone arbeiten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bei der Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung indirekter Auswirkungen auf Individuen sowie private, öffentliche und informelle Gemeinschaften, die Bestandteile der Gesellschaft und ihr Funktionieren zusammen.»

Wir hoffen, dass unsere Stellungnahme dazu beitragen wird, dass der Bundesrat den Entwurf zur Revision des Epidemiengesetzes weiter verbessern kann. Insbesondere soll unserer Ansicht nach sichergestellt werden, dass die neue Gesetzesgrundlage sowohl die direkten als auch die indirekten Auswirkungen einer künftigen Pandemie erfasst.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie dieser Stellungnahme schenken und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas N. Friemel
Präsident der Leitungsgruppe des NFP 80

Anhang: Antwortformular