

Eidgenössisches Departement des Inneren
Bundesamt für Gesundheit BAG
3003 Bern

Per Email

revEpG@bag.admin.ch,
gever@bag.admin.ch

Bern, 21. März 2024 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort Teilrevision des Epidemien-gesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 600 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Generell lehnt der sgv die vorliegende Revision ab. Der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft forderte eine Totalrevision des Epidemien-gesetzes EpG, die sich auf die Lehren aus der Corona-Pandemie abstützt. Mit dem vorliegenden Entwurf ist das nicht gelungen. Erstens werden die Corona Massnahmen keiner kritischen Überprüfung unterzogen, zweitens werden keine Lehren aus den vergangenen Jahren gezogen und drittens verschärft der aktuelle Entwurf die zahlreichen Verzerrungen in der Lagebeurteilung und im Management von Krisen. Damit ist die Vorlage untauglich und muss insgesamt verworfen werden.

I. Lehren aus der Corona-Zeit und Überprüfung der Mängel im Gesetz

Die von der Schweiz umgesetzten Corona-Massnahmen haben die Gesellschaft und Wirtschaft in die Krise geführt. Sie haben auch die Resilienz der Schweizer Demokratie – namentlich der Entscheidungsfindung, -kontrolle und -umsetzung in der besonderen und ausserordentlichen Lage – getestet.

Resilienz ist die Fähigkeit eines Systems, trotz destabilisierender Einwirkungen von aussen, die eigene Stabilität zu gewährleisten oder sie raschestmöglich wiederherzustellen. Mit Bezug auf die Resilienz der Schweizer Demokratie ist festzustellen, dass es seit dem Beginn der pandemischen Lage zu einem Demokratiedefizit in der Schweiz gekommen ist. Das einseitige Vorgehen des Bundesrates und die zahlreichen Friktionen zwischen der Exekutive und der Legislative sowie zwischen dem Bund und den Kantonen belegen dies. Verschiedene Lücken in den rechtlichen Erlassgrundlagen sind deutlich geworden und haben zu einer Verunsicherung breiter Bevölkerungskreise beigetragen.

Generell hängt die Legitimation der Demokratie und damit ihre Resilienz in Zeiten der Krise vom Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Mechanismen der Entscheidungsfindung ab. Dieses Vertrauen wurde teilweise verspielt. Je länger der Lockdown dauerte und je widersprüchlicher die Massnahmen, desto grösser die Verunsicherung und der Vertrauensverlust.

Neben diesem grundsätzlichen Problem hat der sgv in einer ersten Analyse des EpG fünf Problemfelder des geltenden Gesetzes identifiziert.

I.1 Führungsprobleme und Widersprüche

Der sgv stellt fest, dass die derzeitigen Führungsprozesse voller Friktionen und Widersprüche sind. Es ist insbesondere unklar, auf welcher Grundlage Entscheide getroffen werden – Evidenz, Szenarien, Befürchtungen, Absprachen mit anderen Ländern? – und wie die verschiedenen Gesichtspunkte bei der Entscheidungsfindung gewichtet werden. Aufgrund der Ergebnisse dieser Entscheide und der Art, wie sie sich auf die Wirtschaft und auf den sozialen Zusammenhalt der Schweiz auswirken, kann man nur davon ausgehen, dass sie einseitig und ohne angemessene Evidenz getroffen werden.

Einige Beispiele aus der Corona-Zeit verdeutlichen das: Mit dem Lockdown und der Home-Office-Pflicht wurden allein gesundheitspolitische Ziele verfolgt. Wirtschaftspolitische und sozialpolitische Ziele wurden schlicht ignoriert. Ignoriert wurden auch die grossen Probleme, die sich aus diesen Massnahmen ergeben, so etwa ihre hohen Kosten oder, dass sozial Schwächere vergleichsweise stärker durch sie getroffen werden. Lockdown und Home-Office-Pflicht sind verhängt worden, obschon alle Evidenz gegen die Wirksamkeit dieser Massnahmen sprach; finden die meisten Ansteckungen doch eben nicht am Arbeitsplatz und im wirtschaftlichen Austausch statt. Die Datenbasis war auch ungenügend und der Umgang damit intransparent und willkürlich.

Führungsprobleme und Widersprüche zeigten sich auch in absurd verhängten Massnahmen. Etwa: mittags durften vier Freunde vom Bau ihr Essen in einer Büezer-Beiz einnehmen; das Abendessen in ihrer Freizeit durften sie hingegen nicht mehr zusammen im womöglich gleichen Restaurant einnehmen, weil dieses für sie (als gewöhnliche Gäste) behördlich geschlossen war. Schutzkonzepte, die über Mittag funktionieren, sind auch am Abend wirksam. Oder: Im ersten Lockdown mussten kleine Detailhändler schliessen, was dazu führte, dass sich die Frequenz auf grössere Händler verlagerte – mehr Frequenz heisst mehr Kontakte und komplexere Infektionsketten – und erst noch eine krasse Wettbewerbsverzerrung.

Viele dieser einseitigen Massnahmen wurden auf der Basis der Empfehlungen der «Swiss National COVID-19 Science Task Force» ergriffen. Diese Task Force war ein politischer Akteur, der sich selbst konstituierte und nicht einmal vom Bundesrat eingesetzt worden ist, sondern vom BAG und dem Generalsekretariat des EDI als Mandatsgeber. Die Task Force war selbst ein politischer Akteur mit eigener Agenda, Homepage auf der sie ihre Positionen («policy briefs») publizierte und diese entsprechend kommunizierte. Ihr fehlte jegliche Ausgewogenheit und die demokratische Legitimation. Davon abgesehen, dass dieser Task Force sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Legitimation fehlte, vertrat sie stets und wiederkehrend eine Lüge. Ihr Anspruch «die Wissenschaft» zu vertreten, ist an sich unwissenschaftlich.

Zuletzt: Den verhängten Massnahmen fehlte zudem die demokratische Legitimation. Das Parlament als gewählte Vertretung des Volkes und der Kantone hatte nur eine eingeschränkte Rolle in der besonderen und gar keine Rolle in der ausserordentlichen Lage. Mehrmals wurden die Spielregeln geändert, eine kohärente Führung ist, je länger die Pandemie dauert, desto weniger feststellbar. Die Ohnmacht des Parlaments zeigte sich auch darin, dass die Legislative sich nur noch in Briefform bei der Exekutive einbringen konnte. All diese Friktionen sind ein grosses Risiko für die Resilienz der Schweizer Demokratie.

I. 2 Ungenügende Digitalisierung

Die ungenügende Digitalisierung der Prozesse hat die Mängel im Führungsrhythmus nicht nur offenbart, sondern auch verstärkt. Meldungen, die über Fax gemacht werden mussten, bis zu unterschiedlichen Informatik-Lösungen in den Kantonen sowie problematischen Informatik-Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen haben eine Zusammenarbeit teilweise verunmöglicht. Dies machte sich in der ungenügenden Datenlage, den fehlerhaften Auswertungen, den erschwerten Analysemöglichkeiten und den mehrmaligen Korrekturen der zugänglichen Statistiken bemerkbar. Dabei gilt: Ohne zuverlässige Datengrundlage keine fundierte Analyse und keine wirkungsorientierten Massnahmen.

I.3 Wirtschaftliche Auswirkungen

Eine zentrale Lehre aus dem Umgang mit der Pandemie ist: Die wirtschaftlichen Auswirkungen der verhängten Massnahmen wurden nicht berücksichtigt. Je länger ein Lockdown dauert, desto überproportionaler wächst der dadurch verursachte volkswirtschaftliche Schaden. Diese aus den Daten des Internationalen Währungsfonds abgeleitete Erkenntnis wird durch eine andere verstärkt: Massnahmen wie Lockdown und Home-Office-Pflicht wirken sich gerade auf wirtschaftlich und sozial Schwächere vergleichsweise stärker aus.

Mit Blick auf Verhältnismässigkeit und Abwägung verschiedener Ziele haben die Sozialpartner wesentliche Instrumente für den Umgang mit der Pandemie entwickelt, welche sich dann in der Praxis bewährt haben, allen voran die Logik des gezielten Schutzes. Dieser vom Parlament aufgenommene Grundsatz ermöglichte die Wiedereröffnung der Wirtschaft. Dieser «smart restart» umfasste die Erarbeitung und Umsetzung von Schutzkonzepten, die Intensivierung von Tests, das Impfen sowie das Contact Tracing, um Ansteckungsketten zu brechen. Mit der konsequenten Anwendung der Logik des gezielten Schutzes ist auch jetzt eine Öffnung machbar. Diese Logik kann auch als Modell für künftige Pandemien gelten. Das bedeutet, dass kollaborative Lösungen von Sozialpartnern und Parlament, aber auch die Differenzierung von Massnahmen in einem Paket müssen stärker in die Revision des Gesetzes berücksichtigt werden.

Zwingend muss auch die Entschädigungsfrage geklärt werden. Wo der Staat die Wirtschaftsfreiheit aussetzt oder die Unternehmen enteignet – auch wenn nur zeitlich befristet –, dort muss er Unternehmen entschädigen.

I.4 Finanzpolitik

Gleichzeitig höhlten die während der Pandemie ergriffenen Massnahmen die Nachhaltigkeit der Schweizer Finanzpolitik aus. In den letzten zwanzig Jahren hat die Schweiz ihre Schulden um über 20 Milliarden Franken abgebaut. Innerhalb weniger Monate stiegen die Schulden wiederum um 30 Milliarden Franken an, um Ausgleichsmassnahmen in der pandemischen Lage zu finanzieren, namentlich den Lockdown. Diese Schulden werden als höhere Steuern zu einer Last für die Zukunft und einmal mehr für künftige Generationen.

I.5 Revisionsbedarf Epidemienetz und andere Erlasse

Der sgV stellt fest, dass das EpG vor allem Kompetenzen festlegt. Es unterlässt aber, Führungsprozesse und deren Überwachung zu regeln. Insbesondere fokussiert das EpG allein auf gesundheitspolitische Überlegungen und lässt jegliche Zielkonflikte ausser Acht. Das gilt sowohl für Zielkonflikte zwischen den Dossiers – beispielsweise gesundheitspolitische gegen sozialpolitische, staatspolitische, wirtschaftspolitische und finanzpolitische Anliegen – als auch innerhalb der engen abgestellten Gesundheitspolitik – etwa die gesundheitliche Langzeitwirkung von für die Bekämpfung der Pandemie eingeleiteten Massnahmen.

Der sgv stellt ebenso fest, dass in der Umsetzung von Abläufen viele Friktionen und Fehler stattgefunden haben. Diese Abläufe waren nicht eingeübt. Dazu kommen fehlende Rahmenbedingungen, namentlich bezüglich der Digitalisierung und dem Einbezug verschiedener Anspruchsgruppen. Weiter sind im Gesetz vorgesehene Massnahmen nicht stufengerecht und nicht wirksam eingesetzt worden.

Zuletzt stellt der sgv fest, dass es an wirksamen Mitteln zur Führungskontrolle fehlt. Weder verwaltschaftsintern noch auf der Stufe des Bundesrates sind Kontrollmechanismen im Sinne von «checks and balances» vorgesehen. Das wird noch deutlicher im Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative. Das Parlament hat – nach dem geltenden Gesetz – keine Aufgabe in der besonderen oder ausserordentlichen Lage, und damit fehlt die demokratische Legitimation der vom Bundesrat verhängten Massnahmen.

Insgesamt sind also deutliche Mängel am bestehenden EpG und damit verbundener Erlasse auszumachen. Diese Mängel betreffen insbesondere Führungsstruktur, Führungskontrolle, Umgang mit Zielkonflikten und Rahmenbedingungen. Die Behebung dieser Mängel ist also geboten, um die Qualität der rechtsstaatlichen Prozesse gerade in besonderen und ausserordentlichen Lagen zu erhöhen. Damit erhöht sich die Resilienz der Schweizer Demokratie, d. h. ihres Vermögens, Krisen zu meistern.

II. Korrekturbedarf: Inhalte einer EpG-Revision

Um die in dieser Kurzanalyse festgestellten Mängel zu beheben und die Resilienz der Schweiz während epidemiologischen Krisen zu erhöhen stellt der sgv Forderungen an eine EpG-Revision. Diese Forderungen betreffen vier Bereiche:

II.1 Führungsrhythmus und Führungskontrolle

- Beim Ausrufen einer besonderen oder ausserordentlichen Lage ist ein Bundesratsausschuss zu konstituieren, damit insbesondere potenzielle Zielkonflikte verschiedener Bereiche aufgefangen und lösungsorientiert beraten werden.
- Beim Ausrufen einer besonderen oder ausserordentlichen Lage ist ein Führungsstab einzurichten, in dem die Vertretung verschiedener Departemente, Bundesämter, Kantone und zivilgesellschaftlicher Anspruchsgruppen, vor allem Sozialpartner, zwingend sichergestellt ist. Zu-dem werden mit ihrer Vertretung im Führungsstab Arbeitsmarkt und Wirtschaft umfassend abgedeckt. Der Führungsstab leistet seine Arbeiten zu Händen des Bundesratsausschusses und kommuniziert nicht in der Öffentlichkeit oder politisch.
- Der Bundesrat kann überdies beratende Gremien einrichten, die externe, in der Verwaltung fehlende Expertise und Fachwissen einbringen. Die Angehörigen dieser Gremien werden vom Bundesrat gewählt und mandatiert. Diese Gremien leisten ihre Arbeiten zu Händen des Bundesratsausschusses, unterliegen dem Kommissionsgeheimnis und kommunizieren demzufolge nicht in der Öffentlichkeit. Von einer sich selbst konstituierenden, politisierenden Task Force ist Abstand zu nehmen. Eine «Vertretung der Wissenschaft» lehnt der sgv ab, denn das ist ja schon axiomatisch nicht möglich.
- Das Parlament soll über eine eigene, nach Parteienstärke zusammengesetzte Delegation zur Begleitung der Lagen nach dem EpG verfügen. Die Delegation selbst muss eine ständige Einrichtung sein und über eigene Aufgaben und Kompetenzen verfügen (siehe die nächsten Punkte hier).
- Der Bundesrat bedarf für die Ausrufung einer besonderen oder ausserordentlichen Lage der Zustimmung der parlamentarischen Delegation. Die besondere Lage wird entweder auf Antrag des Bundesrates oder per Beschluss der parlamentarischen Delegation beendet.

- Die besondere Lage kann maximal auf 3 Monate, die ausserordentliche Lage maximal auf 3 Monate befristet ausgerufen werden; sie können verlängert werden.
- In einer besonderen Lage müssen Verordnungen des Bundesrates oder der Departemente ein abgekürztes Vernehmlassungsverfahren inklusive einer abgekürzten Berichterstattung durchführen. Der Kreis der zur Stellungnahme Eingeladenen kann eingeschränkt werden, wobei Kantone und Sozialpartner zwingend einzuladen sind. Die Stellungnahmen der zur abgekürzten Vernehmlassung Eingeladenen müssen berücksichtigt werden.
- In der ausserordentlichen Lage müssen Verordnungen des Bundesrates oder der Departemente mindestens der parlamentarischen Delegation zur Konsultation vorgelegt werden. Wenn die Verordnungen die Wirtschaft oder den Arbeitsmarkt betreffen, sind die Sozialpartner zwingend zu konsultieren; wenn sie kantonale Hoheit betreffen, die Kantone. Die parlamentarische Delegation hat das Recht, die Verordnungen, verbunden mit einem konkreten Auftrag, zurückzuweisen.

II.2 Gewichtung von Zielkonflikten

- Die eigentliche Herausforderung im Umgang mit der Pandemie ist die Gewichtung von Zielkonflikten. Diese entstehen zwischen verschiedenen Dossiers und selbst innerhalb eines Dossiers. Die Abwägung und Gewichtung von Zielkonflikten muss ein Schwergewicht der Entscheidungsfindung in allen Lagen sein. Aktuell werden unter anderem die Zielkonflikte zwischen Gesundheits- und Wirtschafts- sowie Sozialpolitik ignoriert. Das führt zu einer Einseitigkeit aller Massnahmen. Die Balance zwischen den unterschiedlichen, berechtigten Dossiers muss in den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung rücken.
- Je interdisziplinärer und vielfältiger der Bundesratsausschuss, der Führungsstab und gegebenenfalls die Expertengremien zusammengesetzt sind, desto umfassender lassen sich die Zielkonflikte behandeln und desto handlungsfähiger ist der Führungsstab. Allerdings müssen auch die Beratungs- und Entscheidungsprozesse aktiv auf die Zielkonflikte und deren Gewichtung eingehen.
- Der Bundesrat hat regelmässig und transparent über die gemachten Abwägungen, deren Kriterien und Gewichtungen gegenüber der parlamentarischen Delegation Auskunft zu geben. Diese informiert die Öffentlichkeit über die Berichterstattung des Bundesrates und über ihre diesbezüglichen Beratungen.
- Entscheidungskompetenzen, Umsetzungskompetenzen und Verantwortungen sind aufeinander abzustimmen, um unnötige Zielkonflikte aber auch andere Friktionen zu minimieren. Insbesondere soll der Grundsatz gelten, dass die Staatsebene, die Massnahmen beschliesst, für deren Finanzierung zuständig ist.
- Lockdowns und ähnliches müssen immer vermieden werden. Lockdowns führen zu enormem volkswirtschaftlichem Schaden. Je länger der Lockdown dauert, desto teurer wird er – seine finanz- und sozialpolitischen Kosten gehen zu Lasten insbesondere der künftigen Generation. Lockdowns sind faktische Enteignungen und Berufsverbote. Sie haben keinen Platz unter der Schweizer Verfassung und auch keinen Platz in einer zivilisierten Gesellschaft. Sie sind nicht die Ergebnisse von Abwägungen, sondern von einer einseitigen Betrachtungsweise und damit an sich nicht verhältnismässig. Lockdowns sind Ausdruck politischer Panik und bergen in sich totalitäre Gefahr.
- Es ist auf die Verhältnismässigkeit der Massnahmen zu achten und die Logik des gezielten Schutzes umzusetzen. Die Logik des gezielten Schutzes ist an sich schon ein Ausbalancieren verschiedener Interessenslagen und damit eine Abwägung von Zielkonflikten.

II.3 Rahmenbedingungen insbesondere Digitalisierung

- Das Parlamentsgesetz muss mindestens der parlamentarischen Delegation erlauben, verschiedene Technologien, namentlich digitale Mittel, einzusetzen, um ohne Zeitverzug ihre Pflichten und Rechte wahrnehmen zu können – unter Wahrung des Kommissionsgeheimnisses.
- Die Digitalisierung der verwaltungsinternen Prozesse sowie der Informationsprozesse zwischen den Ebenen Bund und Kantonen ist schlicht mangelhaft. Zeitverzug in der Datenerhebung, fehlende Möglichkeit zur Datenanalyse, fehlende Möglichkeiten der digitalen Unterstützung der Pandemie-Bekämpfung wie etwa des Contact Tracing oder des digitalen Impfpasses sind nur einige Beispiele für schwere Lücken oder Versäumnisse. Durch Public-Private Partnership müssen diese Probleme rasch und umgehend behoben werden.
- Für solche Lagen braucht die Schweiz eine nationale, digitalisierte Lösung, welche nicht nur die Sammlung von Daten erlaubt, sondern die Grundlage für eine fundierte Lageanalyse bildet sowie insbesondere den Führungsrhythmus erleichtert und unterstützt.
- Die Versorgung der Schweiz mit den relevanten Gütern ist zu verbessern. Gesundheitsmasken und Ethanol-Lager sind nur einige Beispiele für während dieser Krise bekannt gewordene Versäumnisse. Die Schweiz braucht eine Lage-abhängige Aufwuchsfähigkeit bezüglich versorgungsrelevanten Gütern. Diese Fähigkeit kann sowohl durch die Pflichtlagerhaltung als auch durch den Zugang der Schweiz zu Wertschöpfungsketten im Sinne des «Supply Chain Managements» erfolgen. Auch hier ist auf Public-Private Partnership im Rahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung zu setzen.
- In der Bundesverwaltung und in den Kantonen sind regelmässige Krisenübungen abzuhalten, wobei sich das oberste Kader, inklusive den Amstvorstehenden und Generalsekretariatsleitenden der Departemente, zwingend daran zu beteiligen hat. Standardisierte Prozessabläufe verringern Friktionen und Unsicherheiten. Deshalb müssen die an diesen Übungen angewandten Führungsstrukturen und -prozesse auch konkret in einer Krisenbekämpfung übernommen werden.
- Erkenntnisse aus diesen Krisenübungen müssen nachgewiesener Massen umgesetzt werden. Allenfalls dafür notwendige Gesetzesanpassungen sind rechtzeitig vorzunehmen.

II.4 Entschädigungen und wirtschaftliche Abstützungsmassnahmen

- Wenn die verfassungsmässig garantierte Wirtschaftsfreiheit wesentlich eingeschränkt oder aufgehoben wird, wird der Bund schadensersatzpflichtig. Dieser Grundsatz ist in Verbindung mit dem Artikel 63 EpG – Entschädigungen bei Schäden aufgrund behördlicher Massnahmen – festzuhalten und zu konkretisieren. Elemente dieser Konkretisierung sind:
- Der Bund und die Kantone entschädigen kann Unternehmen und Selbständigerwerbende mit Sitz in der Schweiz (Unternehmen), die vor Anordnung der besonderen oder ausserordentlichen Lage gegründet worden sind, und die in einer besonderen Lage aufgrund von Massnahmen nach Artikel 6c oder in einer ausserordentlichen Lage aufgrund von Massnahmen nach Artikel 7 namentlich hinsichtlich ihres Umsatzes erhebliche Einbussen erleiden.
- Der Bundesrat und die Kantone entschädigen Unternehmen, die im Durchschnitt der zwei vorangehenden Jahre vor Ausbruch der besonderen Lage einen Umsatz von mindestens 50 000 Franken erzielt haben.
- Der Anspruch auf Entschädigung besteht subsidiär zu anderen gesetzlichen oder vertraglichen Ansprüchen.

- Die Entschädigungen werden in Form von teilweise oder vollständig durch nicht rückzahlbare Beiträge gewährt.
- Die Entschädigung deckt die ungedeckten laufenden Kosten und den Erwerbsausfall.
- Der Bund kann Bürgschaften gewähren und die Gewährung von Bürgschaften an Dritte (Bürgen) übertragen.
- Bund und Kantone teilen sich gemeinsam die Kosten für die finanziellen Entschädigungen.
- Die Entschädigung erfolgt grundsätzlich durch diejenige Behörde, die für die Anordnung der Massnahme überwiegend verantwortlich ist.
- Für die Kostenbeteiligung, Behandlung der Gesuche und Auszahlungen der Entschädigungen sind die Kantone verantwortlich, in denen die zu entschädigende juristische Person ihren Sitz hat.

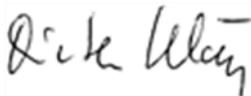
In technischer Hinsicht verweist der sgv noch auf die Vernehmlassungsantworten von GastroSuisse und des Schweizer Drogistenverbands.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Kurt Gfeller
Vizedirektor



Dieter Kläy
Co-Leitung Direktion



Henrique Schneider
Mandatiert durch den sgv