
Bundesamt für Gesundheit BAG
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

Zustellung per E-Mail an
revEpG@bag.admin.ch / gever@bag.admin.ch

Datum:

Seite: 1 / 5

Teilrevision Epidemien-gesetz EpG, SR 818.101

Sehr geehrte Frau

Ich erlaube mir als langjähriger Beobachter des Schweizer Gesundheitssystems, als Urheber wesentlicher Reformen im KVG (Art. 16, 16a, 17 und 17a) und als Vertreter des Fachs Gesundheitsökonomie an der Universität Luzern eine Vernehmlassungs-Antwort zum Entwurf des EpG einzureichen.

Die Durchsicht der Teilrevision, bei der man sich unweigerlich fragt, wie denn eine Totalrevision aussehen würde, zeigt einen Gesetzestext mit ähnlichen legalistischen Schwächen, wie sie bereits die Corona-Regulierung prägte. Ich gliedere meine Antwort daher thematisch und verweise in jedem Punkt auf die angesprochenen Artikel.

Positiver Aspekt

Als positiv gilt es **Art. 2 Abs. 3 Bst. a & b** hervorzuheben, wo wichtige Verfassungsgrundsätze staatlichen Handelns in Erinnerung gerufen werden. Enttäuschend ist hingegen, wie wenig der nachfolgende Gesetzestext die hier festgehaltenen Grundsätze atmet.

Umfang

Wenn man bedenkt, dass rund 105 KVG Artikel ausreichen (wobei einige Artikel gestrichen worden sind), um die gesamte Krankenversicherungsbranche zu regulieren, erstaunt es, dass zur Regelung der Notfallsituation 84 Artikel formuliert werden müssen. Ein so ausführliches Gesetz, das im Stress einer Pandemie-Situation zur Anwendung kommen sollte, würde sich kaum als taugliche Grundlage zur Bewältigung der Notsituationen erweisen.

Legistik

Die Legistik (die Kunst der Rechtsetzung) bedingt, dass in einem Gesetz sanktionsbewehrte Pflichten und klare Tatbestände mit eindeutigen Rechtsfolgen genannt werden müssen. Der Gesetzestext muss der Tatsache gerecht werden, dass vieles in einer zukünftigen Pandemie unbekannt sein wird. Er muss dieser Gefahrensituation mit Grundsätzen und eher offenen Bestimmungen begegnen. Eine detaillierte Regulierung jeder einzelnen Pandemie-Massnahme wird rasch an der Unvorhersehbarkeit der Realität kommender

Pandemien zerschellen. Im Folgenden gehen wir im Einzelfall auf herauszuarbeitende Grundsätze und zu vermeidende Detailregulierungen ein.

Verhältnismässigkeit: Betonung der Gefährlichkeit

Das Gesetz sollte sich auf gefährliche Pandemie-Situationen beziehen und nicht Krankheiten einbeziehen, die sich zwar epidemisch verbreiten, aber keine grosse Gefahr für Leib und Leben darstellen. Dabei kann nicht mit Einzelnen schwer betroffenen («jede Tote ist einer zu viel») argumentiert werden, weil es bei jeder noch so harmlosen Krankheit unglückliche Einzelfälle gibt, die schwerwiegende Konsequenzen zu tragen haben. Verhältnismässigkeit besagt, dass schwerwiegende Eingriffe schwerwiegende Schäden einer grossen Gruppe innerhalb der Bevölkerung voraussetzen.

Im Einzelfall bedeutet das:

Art. 5a Ziff. 1 Bst. a ist zu harmlos formuliert und gilt auch für den Fall sich rasch ausbreitender Pickel-Ausschläge.

Es muss in **Art. 5a** sichergestellt sein, dass die Bedingungen **a.**, **b.** und **c.** gleichzeitig erfüllt sein müssen.

Art. 6 Bst. a, Ziff. 1: Es müsste von einer «besonderen schweren Gefährdung für Leib und Leben» gesprochen werden. Dasselbe gilt für die **Art. 6 Bst. a Ziff. 2 / Art. 6 Bst. b / Art. 15 Ziff. 5 / Art. 16 Ziff. 2 Bst. g / Art. 4 / Art. 21a Überschrift / Art. 21a Ziff. 1 / Art. 24 Ziff. 5 / Art. 40a / Art. 40b / Art. 41 Ziff. 1 / Art. 44 Ziff. 5 / Art. 44a Ziff. 2 / Art. 44b / Art. 44d Ziff. 1 & 2 / Art. 51 Ziff. 1 / Art. 54 Ziff. 3 Bst. a / Art. 55 / Art. 60b Ziff. 1 / Art. 74d Ziff. 1 Bst. a / Art. 77 Ziff. 3 Bst. b**

Zudem ist in **Art. 24 Ziff. 5** die nicht sinnvolle Möglichkeit gegeben, wegen eines völlig harmlosen Krankheitserregers tätig zu werden, vorausgesetzt er ist neu.

Offene, unklare Bestimmungen

Dem im Detail unvorhersehbaren Schadenereignis darf nicht begegnet werden, indem gewissen Gesetzesartikeln eine geradezu universelle Gültigkeit zugestanden wird. So der Fall in:

Art. 6c Ziff. 1 lit c ist viel zu offen formuliert.

Art. 11 Ziff. 4 gibt dem Bund die Möglichkeit, so ziemlich jeder Einrichtung jede Form der Mitwirkung vorzuschreiben, wobei unklar ist, wer die Kosten trägt.

Art. 40 liefert eine Scheingenauigkeit mit Massnahmen, die völlig offen beschrieben werden. «Bestimmte Aktivitäten an definierten Orten» ist ein Synonym für «alles und jedes».

Unverhältnismässig starke Einschränkung des Föderalismus

Gerade die jüngste Pandemie hat gezeigt, dass das vom Kanton Graubünden entwickelte Messsystem (also ein nicht zentral vorgegebenes Messsystem) entscheidend für den Entscheid zur Beendigung der ausserordentlichen Lage im Februar 2022 war. Insofern ist darauf zu achten, dass nicht der Bund mittels EpG die Kantone erdrückt.

So ist **Art. 8 Ziff. 5 bis 7** ein unnötig detaillierter Eingriff in die Hoheit der Kantone. Delegation an die Kantone bedeutet ja gerade, dass diesen ein Entscheidungsspielraum eingeräumt wird. Ebenso **Art. 40**.

Art. 21: Da die Kantone für die Umsetzung des Impfplans zuständig sind, ist nicht zu verstehen, warum ihnen der Bund so detaillierte Vorgaben machen soll.

Unverhältnismässige Eingriffe in Freiheitsrechte

Art. **6c Ziff. 1 Bst. c** führt de facto ein Impfblogatorium für gefährdete Bevölkerungsgruppen ein. Da es eigentlich ausreichend ist, die gefährdete Gruppe zu impfen, weil die nicht Gefährdeten, wie die Bezeichnung sagt, nicht gefährdet sind, ist die Folge dieses Artikels, dass jede einzelne Person, einem Impfwang unterstellt werden kann. Und im Falle einer Pandemie genügt das Postulieren einer allgemeinen Gefährdung um die gesamte Bevölkerung einem Impfwang zu unterstellen.

Diese Formulierung stellt eine der massivsten Änderungen gegenüber der bisherigen Fassung des EpG dar und kann auf Grund der noch nicht absehbaren, schwerwiegenden Impffolgen für diverse Mitbürger in der eben durchgemachten Pandemie, nicht begründet werden.

Die freie Verfügung über seinen eigenen Körper muss in einem freiheitlichen Staat als Grundrecht erhalten bleiben. Der Verweis, dass es ja nur für Gefährdete Geltung habe, mag nicht zu überzeugen, da die Impfung Ungefährdeter mit Impfstoffen die nachweislich die Übertragung nicht stoppen können, sowieso nicht sinnvoll ist.

Zudem ist festzuhalten, dass mit der Definition von «Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben» einzig die frisch Verstorbenen von dieser möglichen Generalklausel ausgeschlossen bleiben.

Art. **12 Ziff. 1 Bst. c** hebt den Datenschutz im Bereich der Intimsphäre, der höchsten schützenswerten Sphäre gemäss DSGVO vollkommen aus. Überhaupt bietet der Artikel keinerlei Gewähr, dass ein Bemühen um Einhaltung zumindest eines reduzierten Datenschutzes erforderlich wäre.

Absolut stossend ist der Umstand, dass in **Art. 12 Ziff. 5 Bst. d** das Kriterium einer Internationalen Übereinkunft genügt, um diesen schweren Eingriff in die Datensouveränität des Individuums zu gerechtfertigen, und legt zugleich offen, dass die Intimsphäre auch gegenüber internationalen Organisationen offengelegt werden soll.

Auch **Art. 13** lässt jegliche Form der Bewahrung eines zumindest reduzierten Datenschutzes vermissen.

Art. 33 legt die Grundlage für ein Kontrakt-Tracing. Diese Massnahme erwies sich als unverhältnismässig, weil die Eindämmung eines endemisch gewordenen Virus nie erfolgsversprechend ist. In diesem Zusammenhang müsste ein strategieabhängiges Verfolgen von Ansteckungen definiert werden und Voraussetzung für die Strategiewahl im Gesetz definiert werden (Containment versus Mitigation Strategie).

Abgesehen, dass im **Art. 59** viel Redundanz ausgemacht werden kann, nehmen die Bestimmungen (**Art. 58-62a** aber auch **70d**) starke Eingriffe in den Datenschutz vor, so dass sich die Frage stellt, ob das noch als verhältnismässig eingestuft werden kann.

Einen massiven Eingriff in die Freiheitsrechte findet sich zum Schluss in **Art. 84a Ziff. 2**. Hier kann die zuständige Behörde schwerwiegendste Sanktionen nicht klar definierter Dauer (z.B. Entzug der AHV und AHV-Ergänzungsleistungen für nicht Impfwillige) erlassen, wobei keine Gewähr dafür besteht, dass das Strafmass in irgendeinem austarierten Verhältnis zum Strafmass des StGB steht.

Allzu detaillierte Regulierung und absehbares Anwachsen der Bürokratie

Artikel 13a entspricht einer Regelung auf Verordnungsstufe und gehört nicht auf diese Ebene. Zudem dürfte sich bereits dessen **Ziff. 5** als bürokratisches Monster entpuppen.

Art. 15a Ziff.1: Es ist nicht ersichtlich, warum jetzt auch noch die gesamte Biosphäre ins EpG aufgenommen werden soll.

Die falsche Flughöhe (Gesetzesstufe statt Verordnungsstufe und viel zu detaillierte Ausformulierung) ist auch in den **Art. 15b, Art. 16, Art. 17 & Art. 19** feststellbar.

Insbesondere öffnet **Art. 17 Ziff. 2** mit «besonderen Untersuchungen und weiteren Sonderaufgaben» die Tür zu einer nahezu beliebig weiten Auslegung dieser Bestimmung.

Auch fehlt jeweils die Regelung der Finanzierung.

Mit **Art. 19a** kommt zudem ein zwar relevantes medizinisches Problem (die zunehmende Antibiotika Resistenz) ins Gesetz hinein. Das ist aber kein Pandemie-Thema und müsste in einem Heilmittelgesetz abgehandelt werden.

Art. 24 Ziff. 4 bezieht sich auf ein seit Jahrzehnten entwickeltes und immer noch nicht eingeführtes Patientendossier. Insofern gibt auch diese Passage eher Wunschdenken wieder und ist auch viel zu detailliert, um in einem Pandemie-Gesetz erwähnt zu werden.

Praktisch nicht handhabbar ist zudem **Art. 24 Ziff. 2**, da der Begriff Gesundheitsdaten enger definiert werden müsste und die hinreichende Aufklärung im Falle einer echten Pandemie mit vielen Opfern Wunschdenken bleiben muss. Es widerspricht zudem dem Lehrverständnis des Datenschutzgesetzes, dass auf Grund einer freiwilligen Zustimmung beliebig viele, nicht weiter definierte hochschützenswerte Daten erhoben werden dürfen.

Art. 24 Ziff. 4 dürfte zu einer weiteren Flut von Vorschriften führen, die sich im überraschend eintretenden Ernstfall sehr wahrscheinlich als untauglich oder hinderlich erweisen dürften.

Die Behandlung von Botschaftspersonal rund um den Globus (**Art. 44 Ziff. 6**) stellt ein absolutes Spezialproblem niedriger Priorität dar (zumal der Einfluss des Bundesrats im Krisenfall mit geschlossenen Grenzen sowieso gering sein dürfte). So wie die Regelung formuliert ist, ruft sie wiederum nach einer Flut von Detailregulierungen, die in Krisenfall kaum tauglich sein dürften.

Andere Gesetze weisen dem Bundesrat bestimmte Kompetenzen zu und verweisen dann explizit auf eine Regelungskompetenz, die auf Verordnungsstufe umzusetzen ist. Diese Trennung würde zumindest zu einer Entschlackung des EpG führen. Ein anderer Ansatz bestünde darin Grundsatzartikel und detailliertere Artikel aufeinander folgen zu lassen. Das wurde in **Art. 44** versucht, scheiterte jedoch in der Durchführung (vgl. unten).

Unsystematische, unlogische Regulierung

Staatliche Handeln muss dem Grundsatz der Gleichbehandlung folgen. Das Auferlegen von Pflichten und Lasten muss logisch nachvollziehbar und sachlich gerechtfertigt sein.

Art. 8 Ziff. 3 illustriert mit dem Bezug auf die Schifffahrt, dass hier ein Text für Anrainer-Staaten mit Meeresküsten Pate gestanden sein dürfte. Die Betonung der wenig relevanten Binnenschifffahrt und die Vermeidung einer Verallgemeinerung für den öffentlichen Verkehr ist unausgewogen und willkürlich.

Ähnliches gilt für **Art. 12a Ziff. 2**.

Art. 24, Durchimpfungsmonitoring enthält im Titel eine normative Zielsetzung, die jedoch eher einer Wunschvorstellung als einem tatsächlich zu erwartenden Outcome entspricht. Gesetzestexte müssen sich auf Vorgaben beschränken. Stimmungsmache gehört nicht ins Gesetz (Ersatz durch alten Titel.)

Die Erwähnung der sehr spezifischen Creutzfeld-Jakob-Krankheit (**Art. 37a**) wirkt deplatziert in einem EPG das allgemeine Grundsätze der Epidemienpolitik festlegen müsste.

Es ist nicht einzusehen, warum der öffentliche Verkehr in **Art. 40b** geregelt wird, während der öffentliche Flug- und Schiffsverkehr in anderen Artikeln angesprochen wird. Logischer Strukturierung entspräche eine Unterteilung in ortsansässige im Gegensatz zu mobilen Personen.

Von den **Art. 40 bis 43** wünschte man sich eine Reduktion auf wenige, nachvollziehbare Grundsätze.

Ein Grundsatzartikel (**Art. 44**) der sich bis in die Details einer möglichen Bewirtschaftung eines Lagerbestands medizinischer Güter hinunter verzettelt, trägt seine Bezeichnung zu Unrecht.

Zudem bleibt unklar, was der Unterschied zwischen **Art. 44 und 44b** sein soll.

Zwischen **Art. 44b bis 49** geht es in unterschiedlichen Variationen um die Bereitstellung von Kapazität und medizinischen Produkte. Es wäre zu empfehlen, hier die wenigen Instrumente, die der Bundesrat hat, aufzuzählen und die diversen Detailfragen auf Ebene Verordnung zu regeln.

Ähnliches gilt für die ausgefranste Definition der Finanzierung von willkürlich ausgewählten Teil-Aspekten der Massnahmen (**Art. 50-52**). Es wäre im Sinne der Transparenz einen Finanzierungsgrundsatz über alles festzulegen und Abweichungen

Auch wenn die EpG Revision als *Teilrevision* präsentiert wird, wünschte man sich doch eine *Totalrevision* dieser *Teilrevision*, insbesondere

- Eine Reduktion der Eingriffe in die Freiheitsrechte auf ein absolut unvermeidbares Minimum.
- Eine Respektierung des Datenschutzes allenfalls in leicht eingeschränkter Form.
- Eine Aufhebung des in der Gesetzesvorlage implementierten umfassenden Impfzwangs.
- Eine dringende Entschlackung der Gesetzesvorlage, damit das Gesetz als Instrument in einer künftigen Notsituation überhaupt anwendbar sein wird.

Freundliche Grüsse