



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Bundesamt für Gesundheit
3003 Bern

Per Email an:
revepg@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

Bern, 18. März 2024

Teilrevision des Epidemiengesetzes (EpG). Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. November 2023 hat das Eidg. Departement des Innern EDI im Auftrag des Bundesrats dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'500 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

I. Einleitende Bemerkungen

Eine erfolgreiche Krisenbewältigung im Falle einer Epidemie bedingt eine konsequente tripartite Zusammenarbeit aller drei föderalen Staatsebenen. Die Covid-19-Epidemie hat eindrücklich gezeigt, dass die Gemeinden eine institutionell tragende Rolle innehatten. Sie leisteten einen wichtigen Beitrag in der Krisenbewältigung und Krisenkommunikation. Bund und Kantone konnten sich auf die Gemeinden als autonome und handlungsfähige Strukturen verlassen, es gab keinen Verwaltungslockdown. Je nach kantonalem Gesundheitssystem und Vollzug von Massnahmen waren die Gemeinden in die Krisenorganisation der Kantone entweder direkt oder via kantonale Gemeindeverbände eingebunden. Der SGV nahm auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle in der Kommunikation gegenüber allen Schweizer Gemeinden wahr. Er initiierte u.a. eine Corona-Plattform mit den wichtigsten Informationen auf der Verbands-Website und unterstützte die verschiedenen Informations- und Plakatkampagnen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) durchgehend. Weiter wirkte der SGV in verschiedenen Evaluationen der Covid-19-Epidemie mit und brachte sich in den Workshops zur vorliegenden Teilrevision des Epidemiengesetzes (EpG) ein. Auch stand er im stetigen Kontakt mit der kantonalen Ebene (kantonale Direktorenkonferenzen) in den verschiedensten Bereichen.

Alle staatlichen Ebenen und zivilen Initiativen zusammen leisteten in der Corona-Epidemie ihren Teil zur Krisenbewältigung. Die Behörden haben insgesamt angemessen auf die Krise reagiert und einen positiven Lernprozess durchgemacht. Die Corona-Krise hat aber auch Zuständigkeitskonflikte, Lücken und einen Optimierungsbedarf in der Zusammenarbeit und Kommunikation aufgezeigt. Mit der vorliegenden Teilrevision des EpG sollen die Lehren aus der Covid-19-Epidemie gezogen und die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen vorgenommen werden, was aus Sicht des SGV sehr zu begrüssen ist. Der SGV geht nachfolgend insbesondere auf die institutionellen Fragen ein.

Es ist notwendig und zielführend, das EpG in Bezug auf die Kompetenz- und Aufgabenteilung von Bund und Kantonen zu präzisieren, um künftige Epidemien und andere Herausforderungen für die öffentliche Gesundheit besser bewältigen zu können. Auch wenn der Vollzug der Massnahmen primär bei den Kantonen liegt, so ist aus kommunaler Sicht entscheidend, dass dies a) unter Einbezug der Städte und Gemeinden geschieht und b) die Kommunikation bis auf Ebene der kommunalen Behörden sichergestellt wird. Neben einer verbesserten Zusammenarbeit und Abstimmung der Massnahmen zwischen Bund und Kantonen ist unbedingt auch eine enge Koordination und frühzeitige Kommunikation innerhalb des Kantons mit den Gemeinden sicherzustellen. Denn es sind die Behörden vor Ort, die mit den konkreten Auswirkungen einer Epidemie und den zahlreichen Anfragen aus der Bevölkerung konfrontiert sind. Um Entscheidungen in ihrem Zuständigkeitsbereich treffen zu können, müssen die kommunalen Behörden über die Gesundheitslage und deren Entwicklung rechtzeitig informiert sein. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden trägt wesentlich dazu bei, im Ernstfall optimal handeln zu können.

Im Rahmen der von Bund und Kantonen angeordneten Massnahmen ist eine One-Voice-Kommunikation sowie eine zeitverzugslose Präsentation der epidemiologischen Lage sehr wichtig. Einheitliche, verständliche und transparente Botschaften und Informationen bis zu den Gemeinden sind essenziell, u.a. um die Akzeptanz und das Vertrauen in die Entscheide der Behörden zu fördern. Dabei sollten die Gemeinden aber nicht zum blossen «Sprachrohr» des Bundes werden. Die Kommunikation muss auch auf die kommunale Situation abstimmbare sein. Die kommunale Ebene ist zwingend über die nationalen Kommunalverbände wie auch über die kantonalen Krisenstäbe und die jeweiligen kantonalen Gemeindeverbände in die Kommunikation einzubeziehen und sollte noch vor den Medien über die entsprechenden Informationen verfügen; die Position sollte analog zu jener der kantonalen Direktorenkonferenzen sein. Die Kommunikation und Information der Gemeinden zu zahlreichen ganz konkreten Anliegen (u.a. Schutzkonzepten von öffentlichen Einrichtungen und Institutionen wie Alters- und Pflegeheimen, Hallenbädern oder Sportanlagen) muss gewährleistet sein. Wir sehen sowohl bei der Massnahmenplanung als auch in der Krisenkommunikation und Abstimmung innerhalb des Kantons mit den Städten und Gemeinden ein grosses Optimierungspotenzial. Neben der Planung ist entscheidend, dass auf jeder Stufe die organisatorischen Vorkehrungen getroffen und eine adäquate Umsetzung der Planung eingeübt und auch überprüft wird. Ausserdem gilt es festzuhalten, dass in der Zeitplanung die Umsetzung von Massnahmen angemessen berücksichtigt wird. Die Gemeinden setzen die Vorgaben von Bund und Kantonen um, nehmen als zentrale Anlaufstelle ihrer Bevölkerung aber auch selbst eine aktive Rolle in der Kommunikation und Koordination mit Nachbargemeinden oder kommunalen Institutionen ein.

Insgesamt ist es mit Blick auf zukünftige Krisen entscheidend, dass die Kantone und Gemeinden als Vollzugsorgane über den notwendigen Handlungsspielraum verfügen. Die Gemeinden sind systematisch und verbindlich in die Planungs- und Entscheidprozesse auf Bundesebene (via Kommunalverbände) wie auch auf kantonaler Ebene einzubeziehen; minimal müssen die Dachverbände der Städte und Gemeinden, so auch der SGV, eine analoge Rolle zu den kantonalen Direktoren- resp. Fachdirektorenkonferenzen erhalten.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Dreistufiges Lagemodell sowie Zuständigkeiten von Bund und Kantonen (Art. 6a, 6b, 6d und 40 a VE-EpG):

Das EpG regelt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen entlang eines dreistufigen Lagemodells (normale, besondere und ausserordentliche Lage). An diesem Lagemodell soll im Grundsatz festgehalten werden, Optimierungen drängen sich jedoch auf. Der Begriff «besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit» wird neu in einer eigenen Bestimmung geregelt (Art. 5a VE-EpG), die besondere Lage weiter konkretisiert und die Übergänge zwischen den Lagen präzisiert, was aus Sicht des SGV zu begrüssen ist.

Die Vorbereitung auf eine besondere Lage wird stärker gewichtet. So sieht die neue Bestimmung in Art. 6a VE-EpG vor, dass sich Bund und Kantone in Vorbereitung auf die besondere Lage hinsichtlich der Krisenorganisationen, der epidemiologischen Überwachung und Risikobewertung, der Krisenkommunikation und Information der Bevölkerung gegenseitig absprechen und die entsprechenden Vorbereitungen treffen. Dabei ist aus kommunaler Sicht zwingend sicherzustellen, dass die entsprechenden Daten und Informationen zur epidemiologischen Lage zeitgleich auch den Gemeindebehörden zur Verfügung stehen. Eine Präsentation der Lage in Bern muss direkt bis auf Stufe der kommunalen und regionalen Krisenorganisationen zeitverzugslos verfügbar gemacht werden.

Neu stellt der Bundesrat in Art. 6b Abs. 1 VE-EpG die besondere Lage fest und hört dazu die Kantone sowie die zuständigen parlamentarischen Kommissionen an. Der Bundesrat soll schliesslich in einer normalen Lage nach Anhörung der Kantone Massnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs anordnen können, sofern dies zur Koordination von kantonalen oder regionalen Massnahmen erforderlich ist (Art. 40a VE-EpG).

Die neu eingeführte Bestimmung in Art. 6d VE-EpG regelt die Zuständigkeiten der Kantone in der besonderen Lage. Der SGV teilt die Haltung der Kantonsregierungen, wonach dem Bundesrat auch in der besonderen Lage die strategische Gesamtführung obliegt und diese im Sinne einer Regelungspflicht explizit festzuhalten ist. Ergänzend zu den vom Bundesrat angeordneten Massnahmen sollen die Kantone dabei sinnvollerweise strengere Massnahmen erlassen können, sofern die epidemiologische Lage im Kanton dies erfordert.

Anhörung der Gemeinden (Art. 6b, Art. 6c)

Nach geltendem Recht muss der Bund die Kantone bei Massnahmen, welche er in einer besonderen Lage anordnet, anhören. Neu wird ergänzt, dass vor Erlass von Massnahmen auch eine Anhörung der zuständigen parlamentarischen Kommissionen bei Feststellung der besonderen Lage (Art. 6b VE-EpG) wie auch bei der Anordnung von Massnahmen (Art. 6c VE-EpG) erfolgen muss. Angesichts der institutionell tragenden Rolle der Gemeinden im Hinblick auf eine erfolgreiche Krisenbewältigung und Krisenkommunikation, sind auch die kommunalen Behörden im Sinne von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV anzuhören und in die Entscheidungsprozesse angemessen einzubeziehen.

Konkret soll der Bund die Gemeinden analog zu den Kantonen und parlamentarischen Kommissionen in seine Willensbildung und Entscheidungsfindung einbeziehen, wenn seine Erlasse in besonderen und ausserordentlichen Lagen nach EpG wesentliche Interessen der Gemeinden betreffen. Ein solches Anhörungsrecht kann auf bewährtem Weg über die kommunalen Dachverbände, den Schweizerischen Gemeindeverband und den Schweizerischen Städteverband, sichergestellt werden. Analog sollen auch die Kantone nach Massgabe des kantonalen Rechts bei der Planung kantonalen Massnahmen einen zweckmässigen Einbezug der kommunalen Ebene sicherstellen, wie das auch der Schlussbericht der Kantonsregierungen¹ fordert.

Antrag

Art. 6b Abs. 4

Er hört die Kantone, **die Gemeinden** und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen an.

Art. 6c Abs. 1

Der Bundesrat kann nach Anhörung der Kantone, **der Gemeinden** und der zuständigen parlamentarischen Kommissionen: (...)

¹ siehe [Schlussbericht der Kantonsregierungen \(2022\)](#)

Vorbereitungsmassnahmen, Krisenpläne und Übungen (Art. 8 VE-EpG)

Gemäss geltendem Recht sind Bund und Kantone verpflichtet, sich auf Krisensituationen vorzubereiten. Der Influenza-Pandemieplan Schweiz dient Bund und Kantonen als wichtiges Planungsinstrument und wird seit 1995 systematisch revidiert. Gestützt darauf erstellen die Kantone ihre Pandemie- bzw. Krisenpläne. Die Gemeinden wiederum nutzen den kantonalen Pandemieplan als Grundlage für die Erstellung von Pandemie-, Einsatz und Notfallplänen auf kommunaler Ebene. In der Covid-19-Krise wurden diese konzeptionellen Grundlagen jedoch nicht oder zu wenig berücksichtigt. Mit der neuen Bestimmung soll die Verpflichtung zur Vorbereitung der Behörden auf Epidemien im EpG ausführlicher geregelt werden, was aus Sicht des SGV zu begrüssen ist.

Um künftigen Epidemien wirksam und zeitgerecht entgegentreten zu können, sind gute Vorbereitungen und Übungen in einer normalen Lage auf allen Staatsebenen sehr wichtig. Bund und Kantone sind richtigerweise angehalten, die Pläne regelmässig zu überprüfen und zu aktualisieren. Die geltenden Massnahmen und Vorgaben sind den Gemeinden frühzeitig zu kommunizieren. Dabei ist darauf zu achten, dass die verschiedenen Vorbereitungen mit Berichten und Formularen die Bürokratie nicht unnötig aufblähen. Die Pandemie- und Krisenpläne sind so zu erstellen, dass sie im Ernstfall auch tatsächlich angewendet bzw. umgesetzt werden. Die geplanten Übungen sind zudem auch innerhalb des Kantons mit den entsprechenden Krisenorganen der Gemeinden sicherzustellen. Die Planung darf nicht nur ein theoretisches Gebilde sein, sondern es geht darum, die materielle Bereitschaft und die tatsächlichen Abläufe zu überprüfen und zu üben. Diesbezüglich gilt es, auf den Bericht des SGV und die darin enthaltenen Empfehlungen zur Pandemievorbereitung in einer normalen Lage zu verweisen.²

Bestimmungen für den Umgang mit Antibiotikaresistenzen (Art. 13a, 19 Abs. 2 Bst. a, 19a, 51a VE-EPG):

Es ist unbestritten, dass in Bezug auf die Antibiotikaresistenzen Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagenen Bestimmungen und Verpflichtungen der Grundversorger (u.a. Meldung des Verbrauchs von antimikrobiellen Substanzen, Durchführung von Massnahmen zur Verhütung von therapieassoziierten Infektionen oder Fortbildung in diesem Bereich) gehen aus Sicht des SGV aber zu weit und gehören nicht ins EpG. Bestimmungen zum Umgang mit Antibiotikaresistenzen sind alternativ im Heilmittelgesetz zu regeln.

Finanzhilfen und Finanzierungsverantwortung (Art. 70a–70f VE-EpG):

Der Bund stellt die Aufnahme eines neuen Kapitels zu Finanzhilfen an Unternehmen zur Diskussion. Variante 1 sieht keine Regelung vor. Variante 2 sieht eine neue Regelung und Finanzhilfen lediglich in Form von ganz oder teilweise durch den Bund verbürgten Bankkrediten vor (Art. 70b VE-EpG). Weiter sollen sich die Kantone zur Hälfte an den Kosten beteiligen (Art. 70c VE-EpG). Der SGV spricht sich für die Aufnahme einer Regelung ins EpG aus, lehnt die vorliegende Bestimmung jedoch aus grundsätzlichen, finanz- und staatspolitischen Überlegungen ab.

Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz hat der Bund die Auswirkungen der vom Bundesrat angeordneten Massnahmen finanziell zu tragen (Einnahmeausfälle und Mehrkosten im Gesundheits- und Sozialbereich, Härtefallmassnahmen für Unternehmen etc.). Wenn der Bundesrat kraft seiner gesetzlichen Möglichkeiten wesentliche Einschränkungen im öffentlichen Leben beschliesst (u.a. keine Kurzarbeitsentschädigung für öffentlich-rechtliche Anstalten, flächendeckende Schulschliessungen und prinzipieller Ausschuss vom Bezug von Härtefallgeldern), dann hat dies für die Gemeinden unmittelbare fiskalische und politische Konsequenzen (etwa soziale und wirtschaftliche Folgekosten im Bereich der Sozialhilfe).

² siehe [Bericht Pandemievorbereitung des SGV \(2020\)](#)

So haben die Gemeinden in der Corona-Krise beispielsweise die Kindertagesstätten und andere systemrelevante Institutionen mit eigenen finanziellen Beiträgen unterstützt. Zusätzlich hatten sie aufgrund der Schliessungsanweisungen durch den Bundesrat ausserordentliche finanzielle Verluste bei öffentlichen Institutionen wie Alters- und Pflegeheimen, Museen, Bibliotheken, Sporteinrichtungen und Hallenbädern zu verzeichnen.

Diese öffentliche-rechtlichen Institutionen hatten weder Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung noch auf Härtefallgelder des Bundes resp. der Kantone. Je stärker der Gestaltungspielraum der Kantone und Gemeinden im Vollzug durch die bundesrätlichen Massnahmen eingeschränkt wird, desto stärker hat sich der Bund auch an den Vollzugskosten zu beteiligen. Anordnungen des Bundes mit Kostenfolgen sollten von diesem auch finanziert werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie: Konferenz der Kantonsregierungen KdK
Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren GDK
Schweizerischer Städteverband SSV