

Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes

Schlussbericht

Christian Rüefli, Büro Vatter

Prof. Dr. Christoph Zenger, Zenger Advokatur und Beratung

in Zusammenarbeit mit

Dominik Elser, MLaw, Büro Elser

Bern, 31. August 2018

Zusammenfassung

Ausgangslage, Auftrag und Fragestellungen

Am 1. Januar 2016 trat das totalrevidierte Epidemienengesetz (EpG; SR 818.101) in Kraft. Die Revision beinhaltet unter anderem eine klarere gesetzliche Kompetenz- und Aufgabenzuweisung zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung von Situationen mit erhöhter Gefahr für die öffentliche Gesundheit. In der Vergangenheit hatten sich diesbezüglich Zuständigkeits-, Führungs- und Koordinationsprobleme gezeigt. Neu unterscheidet das EpG zwischen der *normalen*, der *besonderen* und der *ausserordentlichen Lage*. Diese drei Lagen haben insbesondere Auswirkungen auf die Zuständigkeit zur Anordnung von Massnahmen: In normaler Lage sind grundsätzlich die Kantone für den Vollzug des EpG und für die Anordnung von Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten zuständig. Der Bund beaufsichtigt den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone und koordiniert die Vollzugsmassnahmen der Kantone, soweit ein Interesse an einem einheitlichen Vollzug besteht (Art. 77 EpG). In einer *besonderen Lage* gemäss Art. 6 EpG erhält der Bundesrat die Kompetenz, gewisse Massnahmen, die normalerweise in die Zuständigkeit der Kantone fallen, nach Anhörung der Kantone selbst anzuordnen. Wenn es eine *ausserordentliche Lage* erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen (Art. 7 EpG). Mit der Revision des EpG wurden auch Gremien zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (Koordinationsorgan Epidemienengesetz; Art. 54 EpG) und zur Koordination auf Bundesebene in besonderen oder ausserordentlichen Lagen (Einsatzorgan; Art. 55 EpG) geschaffen.

Im Hinblick auf eine allfällige Anwendung der neuen EpG-Bestimmungen in konkreten Situationen beauftragte die Sektion Krisenbewältigung und Internationale Zusammenarbeit des Bundesamts für Gesundheit (BAG) das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung und Zenger Advokatur und Beratung mit einer Studie zur Analyse der Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes in besonderen und ausserordentlichen Lagen gemäss EpG. Die Studie sollte die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen analysieren und auslegen und aufzeigen, welche Konsequenzen für den Bund und die Kantone sich daraus ergeben. Es war zu untersuchen, welche zusätzlichen Aufgaben dem Bund in besonderen oder ausserordentlichen Lagen im Rahmen der Ereignisbewältigung zufallen, ob der Bund, namentlich das BAG, über die nötigen Fähigkeiten und fachliche Expertise zur Erfüllung der Aufgaben verfügt, und ob der Bund über die nötigen Plattformen und Instrumente verfügt, um die Koordination bzw. Führung wahrnehmen zu können. Schliesslich galt es Handlungsempfehlungen zuhanden des BAG zu erarbeiten.

Vorgehen

Die Bearbeitung der Untersuchungsfragen erfolgte über zwei parallel durchgeführte Methodenbausteine. Eine juristische Analyse untersuchte das Gefüge von Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen in den verschiedenen epidemiologischen Lagen, identifizierte und interpretierte unbestimmte Rechtsbegriffe in Zusammenhang mit den Artikeln 6, 7 und 77 EpG und zeigte ungeklärte Aspekte bezüglich Definitionen, Verfahren und Zuständigkeiten auf. 13 Interviews mit Fachpersonen aus kantonsärztlichen Diensten (6 Gespräche), dem GDK-Zentralsekretariat, der Abteilung Übertragbare Krankheiten im BAG (4 Gespräche), dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und dem Koordinierten Sanitätsdienst dienten dazu, insbesondere die Auslegung des Konzepts „besondere Lage“, das Verständnis der Rolle und Aufgaben des Bundes und die in einer besonderen Lage an Bundesstellen gerichtete Erwartungen empirisch zu erfassen und untereinander zu vergleichen. Zudem erfolgten Diskussionen mit den Auftraggebern, in der AG Strategie MT und im Koordinationsorgan Epidemiengesetz.

Befunde

Aus der juristischen Analyse und den geführten Gesprächen leiteten die Studienautoren die folgenden Befunde ab:

Konzept „besondere Lage“: Situationsdefinition

Die gesetzliche Definition der besonderen Lage in Art. 6 EpG weist eine ganze Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe auf. Die besondere Lage ist in Art. 6 Abs. 1 EpG durch zwei alternative Tatbestandsvarianten definiert (Bst. a und b), die jeweils zwei kumulative Voraussetzungen enthalten (Bst. a mit drei alternativen Untervarianten in der zweiten Voraussetzung). Alle Aspekte dieser Tatbestandsdefinition sind juristisch auslegungsbedürftig.

Aufgrund der geführten Gespräche lässt sich festhalten, dass kantonale Akteure und Personen in Bundesstellen weitgehend dasselbe Verständnis teilen, was für Situationen eine besondere Lage begründen können. Sie entsprechen weitgehend den in Art. 6 Abs. 1 EpG definierten Kriterien. Für Akteure auf kantonaler Ebene kann ein Bedarf an Unterstützung und Koordination durch den Bund allerdings bereits gegeben sein, wenn die gesetzlich definierten Voraussetzungen für eine besondere Lage noch nicht erfüllt sind, z. B. weil sie sich auf die Bewältigung einer sich abzeichnenden Situation mit hohem Gefährdungspotenzial für die öffentliche Gesundheit vorbereiten wollen und sich dabei fachlich überfordert fühlen. Letzteres kann je nach Kanton unterschiedlich rasch der Fall sein.

Wenn Kantone Bedarf an Führung und Koordination durch den Bund aufgrund einer in Art. 6 Abs. 1 EpG beschriebenen Situation artikulieren, erachten sie es nicht automatisch auch als notwendig, dass der Bund die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen gemäss Art. 6 Abs. 2 EpG erhält.

Übergang zwischen normaler und besonderer Lage

Das Verfahren der Feststellung einer besonderen Lage und des Übergangs zwischen normaler und besonderer Lage ist rechtlich nicht explizit geregelt. Die befragten Personen auf kantonaler Ebene und ein Teil der Personen auf Bundesebene teilen jedoch weitgehend dieselben Vorstellungen darüber, wie Bund und Kantone das Vorliegen einer besonderen Lage in der Praxis gemeinsam feststellen würden. Sie sind sich auch darin einig, dass deren Deklaration dem Bundesrat obliegt. Die konkreten Schritte und Abläufe zwischen der Situationsbeurteilung und der formellen Deklaration einer besonderen Lage sind jedoch noch unklar, ebenso wie die Form des Einbezugs der politischen Ebene in den Kantonen in die entsprechenden Entscheidungen.

Juristisch betrachtet ist die besondere Lage im Sinn von Art. 6 EpG in der Grössenordnung von Monaten zeitlich begrenzt. Aus Gründen der Rechtssicherheit sind Beginn und Ende einer besonderen Lage förmlich festzustellen. Diese Feststellung ist unmittelbar mit der Anordnung von Massnahmen durch den Bund nach Begrüssung der Kantone verbunden und losgelöst davon nicht statthaft.

Aufgaben und Anforderungen an den Bund in besonderen Lagen

In einer besonderen Lage wird dem Bund die Führungsrolle für die Krisenbewältigung übertragen, auch gegenüber den Kantonen. Er erhält die Kompetenz, Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und gegenüber der Bevölkerung anzuordnen, Ärztinnen, Ärzte und Gesundheitsfachpersonen zur Mitwirkung bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu verpflichten und Impfungen bei bestimmten Personen oder Personengruppen obligatorisch zu erklären. Er ist für strategische Vorgaben und für konkrete Entscheidungen sowie für die Informationsführung und Kommunikation zuständig. Es ist zudem davon auszugehen, dass in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage auch erhöhter horizontaler Koordinationsbedarf unter verschiedenen Bundesstellen besteht.

Diese Anforderungen bedingen, dass die dafür zuständigen Bundesstellen in der Lage sind, eine umfassende Lagebeurteilung vornehmen zu können, Lösungen für strategische, konzeptionelle und praktische Fragen zu finden, zu Entscheidungen zu kommen und deren Umsetzung zu veranlassen, Aufgaben und Massnahmen zu koordinieren und zu überwachen, und eine einheitliche Kommunikation sicherzustellen. Dies bedingt auch eine adäquate Krisenorganisation.

Die konkreten Erwartungen der Kantone an den Bund bei der Bewältigung von Situationen mit erhöhter Gefahr für die öffentliche Gesundheit sind situationsabhängig und lassen sich nicht vorgängig spezifizieren, und sie unterscheiden sich je nach den Voraussetzungen in einem gegebenen Kanton. Zusammenfassend implizieren sie hauptsächlich das Aufbereiten und Bereitstellen von Fachwissen und Informationen (Situationsanalyse aus übergeordneter Sicht, fachliche Unterstützung und Anleitung bei praktischen oder strategischen Fragen, Wissensbasis/Informationsgrundlagen, Informationsführung und Kommunikati-

on) sowie das Fällen von Entscheidungen – entweder um ein einheitliches, koordiniertes Vorgehen unter mehreren Kantonen sicherzustellen oder bei Uneinigkeit in fachlichen Fragen bzw. bei Entscheidungsblockaden. Diese Anliegen sind nicht erst in besonderen Lagen gemäss Art. 6 EpG relevant, sondern können sich bereits im Vorfeld einer solchen Lage zeigen, nämlich dann, wenn sich die zuständigen kantonalen Stellen fachlich oder bezüglich ihrer Ressourcen überfordert fühlen, oder wenn sich Fragen stellen, die sinnvollerweise auf übergeordneter Ebene geklärt bzw. entschieden werden sollen.

Die befragten Personen auf kantonalen Ebene attestieren dem BAG in Zusammenhang mit der Bewältigung von epidemiologischen Krisensituationen eine hohe Fachkompetenz, ein grosses Engagement und die nötigen Ressourcen, um fachliche Anleitung und Koordination leisten zu können. Einzelne Personen vermissen seitens des BAG die Bereitschaft, in gewissen Situationen die Führungsverantwortung zu übernehmen und direktive Entscheidungen zu fällen.

Das BAG kann nicht allen Erwartungen gerecht werden, die von kantonalen Seite ihm gegenüber artikuliert werden. Zum einen sind seine Befugnisse in der normalen Lage beschränkt auf die Entscheidungsvorbereitung (Koordination, Beantwortung von fachlichen Fragen, Bereitstellen von Entscheidungsgrundlagen, Ausarbeitung von Empfehlungen); die Verantwortung für Entscheidungen und deren Umsetzung bleibt bei den Kantonen. Zum anderen zeigen sich Lücken bezüglich Fachwissen und –expertise in Themenbereichen, in denen das BAG (bzw. die Abteilung Übertragbare Krankheiten) in normaler Lage keine Zuständigkeiten hat, sowie in Bezug auf Informationen über die konkrete Situation, Ressourcen und Bedürfnisse in den einzelnen Kantonen bezüglich der Bewältigung von Situationen mit erhöhtem Gefahrenpotenzial für die öffentliche Gesundheit.

Führungs- und Koordinationsstrukturen auf Bundesebene

Der Bundesrat hat aufgrund von Art. 77 EpG generell, unabhängig von der epidemiologischen Lage, die Aufgabe, den Vollzug durch die Kantone soweit als nötig zu koordinieren. Er kann den Kantonen zu diesem Zweck Weisungen erteilen. Koordinationsmassnahmen sind nur gesetzmässig, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem einheitlichen Vollzug besteht. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn Kantone ihre Verantwortung für die Verhütung und Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit nicht ausreichend wahrnehmen und daraus eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit resultieren kann. Eine Führungsrolle hat der Bund nur in der besonderen und in der ausserordentlichen Lage. In diesen Lagen kann er direkt anwendbare, konkrete Massnahmen anordnen.

Aus Sicht der meisten Befragten der kantonalen Ebene besteht Bedarf an Koordination durch den Bund in Situationen, zu deren Bewältigung ein einheitliches Vorgehen mehrerer Kantone nötig ist, sowohl unter dem Gesichtspunkt der interkantonalen Kohärenz bezüglich der Massnahmen und wenn Uneinigkeit über das Vorgehen oder in fachlichen Fragen besteht und es eine übergeordnete Entscheidungsinstanz braucht, um Handlungsblockaden

oder unkoordiniertes Vorgehen zu vermeiden. Einige Befragte vermissen ein klares Führungsorgan des Bundes bei amts- bzw. departementsübergreifenden Fragestellungen. In ihrer Wahrnehmung sind die Zuständigkeiten und Schnittstellen nicht geklärt

Auf Bundesebene haben – je nach Lage – diverse Organe Führungs-, Koordinations- und Steuerungsfunktionen. Grundsätzlich bleibt in allen epidemiologischen Lagen jede Organisationseinheit im Rahmen ihrer Zuständigkeit für ihre Themen und Aufgaben verantwortlich. Das im Rahmen der EpG-Revision neu geschaffene Koordinationsorgan Epidemien-gesetz (KOr EpG) institutionalisiert als ständiges Organ die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf fachlicher Ebene in allen Lagen. Das KOr EpG wurde im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vertieft untersucht; verschiedene Hinweise aus Gesprächen lassen jedoch vermuten, dass ihm in der Praxis aktuell keine grosse Bedeutung zugemessen wird. Dies und das Fehlen institutionalisierter Informationsflüsse zwischen dem KOr EpG und den nicht darin vertretenen Kantonen werfen jedoch die Frage auf, ob das Organ ausreichend gut dafür eingerichtet ist, in besonderen oder ausserordentlichen Lagen rasche und substanzielle Beiträge an die Situationsanalyse leisten und die vorgesehenen Unterstützungsfunktionen wahrnehmen zu können.

Für Ereignisse, die eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit hervorrufen können, insbesondere zur Bewältigung einer besonderen oder ausserordentlichen Lage, verfügt der Bund über ein Einsatzorgan. Dieses dient der Koordination der Massnahmen auf Bundesebene. Dafür ist der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) vorgesehen. Dessen Rolle und Funktion sind jedoch in der Epidemien-gesetzgebung nicht konkret definiert, und die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) enthält keinen ausdrücklichen Bezug zum epidemienrechtlichen Einsatzorgan. So wie der BSTB in der Verordnung konzipiert ist, scheint er für einen Einsatz in einer besonderen Lage überdimensioniert. Die Breite seiner Aufgaben und die organisatorische Komplexität sind eher auf nationale, sektorenübergreifende Notlagen zugeschnitten, die der ausserordentlichen Lage gemäss EpG entsprechen.

Bezüglich der Zuständigkeiten und Rollen und des vorgesehenen Zusammenspiels zwischen den verschiedenen Stellen bzw. Organen mit Koordinationsaufgaben bestehen gewisse Unklarheiten bezüglich der Strukturen zur Entscheidungsvorbereitung auf Bundesebene: Das konkrete funktionale Verhältnis zwischen Koordinationsorgan und Einsatzorgan in der besonderen und der ausserordentlichen Lage ist nicht klar geregelt, und bezüglich der Funktionen sind gewisse Doppelspurigkeiten zwischen ihnen nicht auszuschliessen. Es bestehen zudem Überlappungen hinsichtlich der Zusammensetzung von Koordinationsorgan, Einsatzorgan und dem sanitätsdienstlichen Koordinationsgremium SANKO. Es ist unklar, in welchem Rahmen ämterübergreifende Koordination unter Bundesstellen erfolgt, wenn Bedarf dazu besteht, das Einsatzorgan aufgrund einer gegebenen Situation jedoch noch nicht zum Tragen kommt. Zudem stellt sich die Frage, ob die ordentlichen Führungs- und Entscheidungsmechanismen innerhalb der Bundesverwaltung zweckmässig sind, um in Situationen mit hohem Zeit- und Handlungsdruck und Koordinationsbedarf

unter verschiedenen Bundesstellen zu raschen Entscheidungen zu kommen. Es ist nicht auszuschliessen, dass im Ereignisfall zwischen den beteiligten Stellen positive und negative Kompetenzkonflikte sowie Unklarheiten darüber entstehen, wessen Lagebeurteilungen, Koordinationsvorstellungen und Massnahmenempfehlungen massgeblich sein sollen, und dass die Handlungsfähigkeit des Bundes bei der Entscheidungsvorbereitung entsprechend eingeschränkt ist.

Fachliche Anleitung und Koordination durch den Bund in normaler Lage

In normaler Lage kann es Situationen geben, die den Kriterien für eine besondere Lage gemäss Art. 6 Abs. 1 EpG nahe kommen, in denen sich Kantone vom BAG Entscheidungen zur fachlichen Anleitung und Koordination wünschen, jedoch noch keine Notwendigkeit sehen, dass der Bund Massnahmen gemäss Art. 6 Abs. 2 EpG anordnet. Das BAG kann in normaler Lage jedoch nur bei überwiegenden öffentlichen Interessen gestützt auf Art. 77 EpG rechtsverbindliche Entscheidungen treffen (Weisungen zur Abstimmung von Verhütungs- und Bekämpfungsmassnahmen durch die Kantone). Hingegen kann es (rechtlich nicht bindende) Empfehlungen abgeben oder anderweitig die Entscheidungsvorbereitung unterstützen. Hier besteht jedoch ein grosser Spielraum, den das BAG in der Vergangenheit tendenziell eher zurückhaltend genutzt hat.

Schnittstellen und Zusammenwirken zwischen BAG und KSD

Zwischen dem BAG und dem Koordinierten Sanitätsdienst KSD bestehen gewisse funktionale Doppelspurigkeiten hinsichtlich der Durchführung von Lagebeurteilungen und der Kommunikation gegenüber den kantonsärztlichen Diensten. Demgegenüber verfügt der KSD über Informationen, fachliche Ressourcen und rechtliche Befugnisse im Bereich der Koordination der medizinischen Versorgung und kann damit potenziell eine Lücke in den Zuständigkeiten und thematischen Kompetenzen des BAG ausfüllen und in diesem Bereich fachlich zur konzeptionellen Vorbereitung auf die Bewältigung besonderer Lagen beitragen. Die kantonsärztlichen Dienste fragen jedoch die Angebote des KSD kaum nach und betrachten diese als wenig praktikabel; sie bevorzugen das BAG als alleinigen Ansprechpartner.

Inkonsistenzen in der Epidemienverordnung

Die juristische Analyse identifizierte einzelne Inkonsistenzen in der Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung, EpV; SR 818.101.1). So kann die Formulierung von Art. 106 Abs. 1 Bst. b EpV nicht nur deklaratorisch – im Sinn einer Wiederholung der in Art. 44 Abs. 1 BV verankerten allgemeinen Pflicht von Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit – verstanden werden, sondern auch normativ, als Verpflichtung der Bundesbehörden zu einer über eine Anhörung hinausgehende Zusammenarbeit mit den Kantonen bei der Entscheidungsfindung für die Anord-

nung von Massnahmen im Sinn von Art. 6 Abs. 2 EpG. Dies würde jedoch die gesetzliche Zuständigkeits- und Verantwortungszuweisung zwischen Bund und Kantonen verwischen: In der besonderen Lage geht die Anordnungs-kompetenz für diese Massnahmen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes über.

Art. 103 Abs. 1 EpV verpflichtet die Kantone und den Bund zur Zusammenarbeit in bestimmten Gebieten. In der entsprechenden Aufzählung fehlen jedoch die Verhütungs- und Bekämpfungsmassnahmen. Für deren Vollzug sind in jeder Lage die Kantone zuständig, aber in der besonderen und in der ausserordentlichen Lage verschiebt sich die Kompetenz zur Anordnung dieser Massnahmen von den Kantonen zum Bund.

Empfehlungen

Aus den Befunden ergeben sich aus Sicht der Autoren 13 Empfehlungen an den Bund, konkret an das BAG bzw. an die Kantone (Empfehlung 10).

Konzept „besondere Lage“: Situationsdefinition

- ▶ **Empfehlung 1:** Aus juristischer Sicht besteht im Interesse der Gesetzesklarheit Bedarf für eine Operationalisierung der „besonderen“ Gefährdung gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b EpG auf Verordnungsebene, sei es durch Kriterien – z. B. eine grosse räumliche Ausbreitung – oder exemplarische Aufzählungen von besonderen Gefährdungen in der Epidemienverordnung.
- ▶ **Empfehlung 2:** Zur Bestimmung der „schwerwiegenden“ Auswirkungen auf die Wirtschaft oder auf andere Lebensbereiche sollte, ebenfalls aus Gründen der Gesetzesklarheit, auf Verordnungsebene durch Kriterien oder typische Beispiele wenigstens ansatzweise objektiviert werden, unter welchen Bedingungen diese Voraussetzung einer besonderen Lage erfüllt ist.

Übergang zwischen normaler und besonderer Lage

- ▶ **Empfehlung 3:** Um im Ereignisfall diesbezüglich vorbereitet zu sein, rasch und unter klaren Rahmenbedingungen handeln zu können sollten Bund und Kantone die Abläufe des Übergangs zwischen normaler und besonderer Lage gemeinsam klären und Mechanismen für den Austausch auf politischer Ebene definieren und vorsehen. Im Interesse der Rechtssicherheit empfiehlt sich, die Instanzen, Verfahren und Kriterien für die Feststellung, ob in einer konkreten Situation eine besondere Lage vorliegt, generell-abstrakt zu regeln.
- ▶ **Empfehlung 4:** Aus Gründen der Rechtssicherheit, um Klarheit über die Zuständigkeit zur Anordnung der Massnahmen gemäss Art. 6 Abs. 2 EpG zu gewährleisten sollte der Bundesrat im konkreten Ereignisfall den Beginn und die vorgesehene Dauer einer besonderen Lage definieren und förmlich mittels Verfügung feststellen oder in einer Verordnung festlegen.

Aufgaben und Anforderungen an den Bund in besonderen Lagen

► **Empfehlung 5:** Um die seitens des BAG vorhandenen Lücken bezüglich Fachwissen oder Zugang zu Fachexpertise zu identifizieren und gegenüber den Kantonen transparent machen zu können, könnte die Abteilung Übertragbare Krankheiten entlang einer systematischen Auslegeordnung möglicher Fragestellungen und Herausforderungen, die sich bei der Vorbereitung oder Bewältigung einer epidemiologischen Krisensituation stellen können überprüfen, in welchen Bereichen sie über internes Fachwissen oder über Zugang zu externen Fachpersonen oder Wissensressourcen verfügt. Wo beides fehlt oder wo Lücken oder Schwächen geortet werden, wäre ein Dispositiv aufzubauen, mittels dessen sich die Abteilung Übertragbare Krankheiten im Bedarfsfall Zugang zu den nötigen fachlichen Ressourcen verschaffen kann. Hierzu wären z. B. geeignete Institutionen und Fachpersonen als Ansprechstellen zu bezeichnen. Die Auslegeordnung möglicher Fragestellungen oder Herausforderungen kann z. B. anhand einer Zusammenstellung von Handlungsfeldern mit Blick auf vergangene epidemiologische Ereignisse und im Austausch mit dem KSD und kantonalen Stellen erstellt werden.

Führungs- und Koordinationsstrukturen auf Bundesebene

► **Empfehlung 6:** Es wäre empfehlenswert, die Eignung des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) als Einsatzorgan auch für die besondere Lage zu überprüfen. Auf Verordnungs- oder mindestens auf Reglementsebene sollten zweckmässige Strukturen und Prozesse für die Entscheidungen im konkreten Fall festgelegt werden: Erstens sollte festgehalten werden, ob und in welchen Grenzen die Funktion des Einsatzorgans gemäss Epidemienengesetz in der besonderen Lage dem Bundesstab Bevölkerungsschutz zufallen soll. Zweitens gilt es zu definieren, in welchen Entscheidungsprozeduren im konkreten Fall einer besonderen Lage die konkrete Zusammensetzung des Einsatzorgans bestimmt wird und dessen Kompetenzen konkret umschrieben werden. Falls nicht der BSTB die Funktion des Einsatzorgans ausüben soll, wäre ein anderes Gremium als solches zu bezeichnen.

► **Empfehlung 7:** Die Zuständigkeiten für die Koordinationsfunktion auf Bundesebene sollten in der Epidemiengesetzgebung möglichst klar geregelt werden, um Unklarheiten über die Rolle der verschiedenen Organe, funktionale Überschneidungen und Kompetenzkonflikte, die im akuten Fall einer besonderen Lage wertvolle Zeit und Energie kosten würden, zu verhindern. Insbesondere sollten in der Epidemienverordnung präzise Rollen- und Kompetenzabgrenzungen zwischen dem Koordinationsorgan Epidemienengesetz und dem Einsatzorgan bzw. dem Bundesstab gemäss VBSTB vorgenommen werden.

Fachliche Anleitung und Koordination durch den Bund in normaler Lage

► **Empfehlung 8:** Um ein gemeinsames Verständnis für die rechtlichen Grundlagen, die jeweiligen Rollen und gegenseitigen Erwartungen in Bezug auf die Bewältigung von Situationen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial für die öffentliche Gesundheit zu entwickeln

empfiehlt sich, dass sich das BAG und die zuständigen kantonalen Stellen gemeinsam Klarheit über die Entscheidungskompetenzen und Führungs- und Koordinationsmechanismen in normaler und besonderer Lage verschaffen, z. B. im Rahmen einer Austauschveranstaltung oder einer Fachtagung.

► **Empfehlung 9:** Art. 77 EpG gibt dem Bund die Kompetenz, die Kantone bei überwiegenden öffentlichen Interessen zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs anzuweisen, bestimmte Massnahmen anzuordnen. Im Hinblick auf künftige Situationen, in denen von kantonalen Seite entsprechende Vorgaben gewünscht werden, empfiehlt sich vertieft zu prüfen, wie weit diese Kompetenz Spielraum zum Erlass von klaren Handlungsanweisungen eröffnet und diesen gegebenenfalls bewusst und mit Entschlossenheit zu nutzen.

► **Empfehlung 10:** Kantonale Anliegen an den Bund begründen sich oft mit fachlicher Überforderung mit spezifischen Fragen. Dies betrifft jedoch nicht alle Kantone gleichermaßen; es gibt Kantone mit ausreichenden fachlichen Ressourcen zur Bewältigung von Situationen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial für die öffentliche Gesundheit. Seitens der Kantone empfiehlt sich zu prüfen, wie die entsprechende Kapazität kollektiv, d. h. durch verstärkten interkantonalen Austausch und Zusammenarbeit, gestärkt werden kann. Eine Möglichkeit wäre z. B. die Einsetzung von regionalen Koordinatoren für übertragbare Krankheiten gemäss dem Vorbild der Westschweizer Kantone.

Schnittstellen und Zusammenwirken zwischen BAG und KSD

► **Empfehlung 11:** Angesichts der festgestellten Doppelspurigkeiten und Komplementaritäten gilt es die Rolle des KSD und seine Schnittstellen mit dem BAG zu klären, das Potenzial der Zusammenarbeit zwischen KSD, BAG und den Kantonen bei der Vorbereitung auf Situationen mit erhöhtem Gefahrenpotenzial für die öffentliche Gesundheit, bei der Lagebeurteilung und bei der fachlichen Unterstützung und Führung im Bereich der Gesundheitsversorgung besser auszuloten und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

Inkonsistenzen in der Epidemienverordnung

► **Empfehlung 12:** Es ist empfehlenswert, Art. 106 Abs. 1 EpV so zu präzisieren, dass daraus keine Verwischung der Verantwortung des Bundes für Entscheidungen über Massnahmen gemäss Art. 6 Abs. 2 EpG abgeleitet werden kann.

► **Empfehlung 13:** Auch in der besonderen und in der ausserordentlichen Lage wäre eine enge Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund beim Vollzug der vom Bund angeordneten Massnahmen nötig, wenn nicht unabdingbar. Es wäre daher sinnvoll, den Text von Art. 103 Abs. 1 EpV mit Bezug auf besondere und ausserordentliche Lagen zu ergänzen und die Pflicht zur Zusammenarbeit auch dafür ausdrücklich zu verankern.

