

Eidg. Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

Per E-Mail an: revepg@bag.admin.ch; gever@bag.admin.ch

Bern, 21. März 2024

Teilrevision des Epidemiengesetzes Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Allianz der Veranstalterverbände reicht unter Eingabe mit heutigem Datum fristgerecht ihre Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Epidemiengesetzes (EpG) ein.

Das Wichtigste in Kürze

- Wir begrüssen die Teilrevision des Epidemiengesetzes.
- Bei einer Epidemie sind die involvierten Kreise – insbesondere die direkt betroffenen Wirtschaftsverbände – frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dies garantiert einen pragmatischen Ansatz. Dadurch kann vermieden werden, dass praxisfremde und bürokratisch starre Anordnungen hoheitlich über die Köpfe der Sozialpartner und Direktbetroffenen bzw. deren Branchenverbände verfügt werden.
- Wenn der Staat qua seiner hoheitlichen Gewalt bei Epidemien wirtschaftliches Handeln ganz oder teilweise verbietet, ist eine darauf zurückzuführende Wirtschaftseinbusse bei juristischen Personen, bzw. im Erwerbsausfall bei natürlichen Personen, für die Dauer der behördlich verfügten Einschränkungen zu entschädigen. Hierfür braucht es eine gesetzliche Grundlage im EpG.
- Die vorgeschlagenen Finanzhilfen an Unternehmen aufgrund von Massnahmen nach Art. 6c oder 7 EpG sind viel zu restriktiv. Neben Kurzarbeitsentschädigung, Corona-Erwerbsersatz und Überbrückungskredite ist im EpG auch vorzusehen, dass insbesondere auch Härtefallprogramme ausgerichtet werden können.
- Für die Art. 70a bis und mit Art. 70g des Vorentwurfes machen wir konkrete Abänderungsvorschläge (vgl. Buchstabe C, Ziffer 2, Buchstabe c unserer Eingabe).
- Nebst Änderungen im EpG schlagen wir zusätzlich Änderungen im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) vor (vgl. Buchstabe C, Ziffer 2, Buchstabe d unserer Eingabe).

A. ÜBER UNS

Die Allianz der Veranstalterverbände besteht aus der Swiss LiveCom Association EXPO EVENT, dem Schweizer Verband der Festzeltbauer TECTUM, dem Verein Schweizer Stadion- und Arenabetreiber VSSA, der International Exhibition Logistics Association IELA, der Association Événements Congrès Genève AECG und dem Schweizer Verband der technischen Bühnen- und Veranstaltungsbranche svtb.

B. BESCHRÄNKUNG

In unserer Eingabe behandeln wir nicht abschliessend alle Punkte der Teilrevision. Wir beschränken unsere Stellungnahme auf den Bereich «Finanzhilfen an Unternehmen aufgrund von Massnahmen nach Art. 6c oder 7», sprich die Art. 70a – 70f des Vorentwurfs.

C. STELLUNGNAHME

1. Lehren aus der Corona-Pandemie

a) Allgemeine Bemerkungen

Die Schweiz hat im internationalen Vergleich die Corona-Pandemie ordentlich gemeistert. Dank dem Föderalismus, dem Einbezug breiter Kreise bei der Definition der Massnahmen und dem oftmaligen Verzicht von Top-down-Befehlen wurde versucht, die unterschiedlichen Interessen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Dies gelang häufig, wenn auch nicht immer.

Nichtsdestotrotz hat die Corona-Pandemie offensichtliche Schwächen im Schweizer Krisenmanagement offengelegt. Das Fehlen einer tauglichen Krisenorganisation beim Bund führte zu einem Verwalten der Krise. Insgesamt waren die meisten Akteure ungenügend vorbereitet. Sie wurden daher von einer kurzfristigen Entscheidung zur nächsten getrieben.

Erschwert wurde das Krisenmanagement durch die mangelnde Digitalisierung im Gesundheitswesen und ein schlechtes Datenmanagement. Die Behörden kannten deswegen oftmals die Lage nur unvollständig und mussten teilweise im Blindflug operieren.

Diese Fehler gilt es zu korrigieren. Die Teilrevision des EpG ist ein Teil davon. So ist nachzubessern, wo nachzubessern ist und zusätzlich ist bisher Versäumtes aufzunehmen.

Deshalb begrüssen wir, dass das Epidemien Gesetz einer Teilrevision unterzogen wird.

b) Insbesondere wirtschaftliche Unterstützung

Die Schweiz steht unter den westlichen Ländern i.S. Pandemie-Bewältigung solide bis sehr gut da. Gerade die Wirtschaft kam deutlich besser durch die Coronakrise, verglichen mit anderen Staaten.

Dies dürfte im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen sein. Erstens waren die pandemiebedingten Einschränkungen deutlich zurückhaltender als im Ausland. Zweitens wurden umfangreiche Unterstützungsmassnahmen bereitgestellt: Während die Kurzarbeitsentschädigungen den Konsum stützten,

verhinderten die Liquiditätskredite eine negative Kettenreaktion. Drittens wirkten sich auch der Branchenmix der Schweizer Wirtschaft und deren Krisenerfahrung positiv aus.

Der Bund unterstützte die Direktbetroffenen stark. Als wichtigste Instrumente haben sich die Kurzarbeitsentschädigung (15,1 Milliarden Franken in den Jahren 2020 und 2021), der Corona-Erwerbsersatz (4 Milliarden Franken in den Jahren 2020 und 2021) und die Covid-19-Überbrückungskredite im Umfang von 16,9 Milliarden Franken zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen erwiesen. Sie haben einerseits sichergestellt, dass die Kaufkraft in der Bevölkerung und damit die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen grösstenteils erhalten blieb. Andererseits bewirkten sie, dass Unternehmen mit Liquiditätsengpässen weiter produzieren konnten.

Diese Instrumente waren auch zielgerichtet: Das Geld ist tatsächlich bei den Betroffenen, bei denen die wirtschaftlichen Einbussen angefallen sind, angekommen. Sie zeigten somit eine direkte Wirkung, eine Kettenreaktion konnte verhindert und der Konjunkturereinbruch in Grenzen gehalten werden.

Ergänzt wurden diese wichtigsten Instrumente insbesondere durch das Härtefallprogramm im Umfang von 4,7 Milliarden Franken «à fonds perdu» und 226 Millionen Franken an gesprochenen Darlehen, Bürgschaften und Garantien. Die Härtefallprogramme waren insbesondere für die betroffenen Branchen – und damit explizit für die Mitglieder der Allianz der Veranstalterverbände – wichtig und teilweise überlebensnotwendig.

Dabei hat sich gezeigt, dass eine Zusammenarbeit der Behörden mit der Privatwirtschaft rasch zu guten Lösungen führen kann, wenn für die Erarbeitung und Implementierung von Notmassnahmen im Sinne der Miliztradition der Schweiz auf das Know-how des Privatsektors zurückgegriffen werden kann. Beispielsweise haben die Unternehmen gezeigt, dass sie mit geeigneten Schutzkonzepten ihre Belegschaft ohne detaillierte behördliche Anweisungen gut schützen können. Teilweise wurden bereits im Februar oder März 2020 Schutzkonzepte implementiert – also noch vor dem Lockdown. Danach haben die Unternehmen sich laufend an die neusten behördlichen Vorgaben angepasst. Sie waren bei gewissen Themen, wie zum Beispiel der Bedeutung guter Raumluftqualität, den Behörden oftmals sogar einen Schritt voraus.

Deshalb ist an dieser bewährten Rollentrennung festzuhalten und die direkt betroffenen Kreise – insbesondere die betroffenen Wirtschaftsverbände – sind frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, damit deren Spezialwissen und rasche Anpassungsfähigkeit genutzt werden kann. Dieser pragmatische Ansatz ist zielführender, anstatt hoheitlich, teilweise vom wissenschaftlichen Elfenbeinturm herab, praxisfremde und bürokratisch starre Anordnungen über die Köpfe der Sozialpartner und Direktbetroffenen zu verfügen.

2. Zur Vernehmlassungsvorlage i.S. Finanzhilfe an Unternehmen

a) Generelle Bemerkungen zu den Art. 70a – 70f

Im Grundsatz ist es richtig, dass die Eigenverantwortung der Unternehmen im Vordergrund steht. Sie sollten nach dem Vorsorgeprinzip ausreichend Rückstellungen bilden, um während einer gewissen Zeit Umsatzeinbussen verkraften zu können.

Nur handelt es sich insbesondere bei Epidemien um Situationen mit gravierenden finanziellen Auswirkungen, welche dem wirtschaftlichen Normalfall völlig entgegengesetzt sind. Der Staat verbietet aufgrund seiner hoheitlichen Gewalt ganz oder teilweise, dass wirtschaftliches Handeln noch ausgeübt werden kann.

Deshalb ist klar und unmissverständlich festzuhalten, dass ein unmittelbar auf behördliche Massnahmen zurückzuführender Umsatzausfall bei juristischen Personen, bzw. im Erwerbsausfall bei natürlichen Personen, für die Dauer der behördlich verfügten Einschränkungen zu entschädigen ist, insofern dieser mehr als zwei Monate dauert.

b) Zu restriktive Ausgestaltung der vorgesehenen Finanzhilfen

Die im Entwurf vorgesehenen Regeln für Finanzhilfen sind viel zu restriktiv. Bund und Kantone werden bei der Entschädigung von auf behördliche Massnahmen verursachte wirtschaftliche Einbussen äusserst enge Grenzen gesetzt.

Obschon der Bund ein positives Fazit zieht, was die Covid-19-Härtefallhilfen betrifft (siehe Bericht des Bundesrates vom 22. Dezember 2023 und Bericht der EFK «Evaluation der Konzeption und der Wirkung der Covid-19-Härtefallmassnahmen» vom 31. Oktober 2023), würden mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen in einer nächsten Epidemie solche finanziellen Unterstützungen verunmöglicht.

Hier ist Handlungsbedarf angezeigt und die Teilrevision des EpG ist entsprechend anzupassen bzw. auszudehnen.

Eine vorgängige Regelung der Entschädigung verhindert Verzögerungen im Krisenfall und verschafft der Politik den nötigen Handlungsspielraum in der Epidemie. Damit wird vermieden, dass im Eilverfahren das Parlament ein lückenhaftes Epidemiegesetz mit einem improvisierten Covid-19-Gesetz ergänzen muss.

Deshalb sind im EpG für alle Szenarien ausreichende gesetzliche Grundlagen für Entschädigungen von durch behördliche Massnahmen verursachten wirtschaftlichen Einbussen zu schaffen. Bund und Kantone sollen sich auf die Bekämpfung der Epidemie konzentrieren. Sie können dies effektiver tun, wenn die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftshilfen vorgängig vor dem Ausbruch einer Epidemie gesetzlich im EpG geregelt sind.

Dabei sind die ungedeckten laufenden Kosten zu entschädigen, die den branchenspezifischen Fixkosten entsprechen. Der Bund kennt diese branchenspezifischen Fixkosten oder kann diese aus der Erfolgsrechnung der Unternehmen herauslesen. Falsch ist, sich dabei einzig am Umsatzausfall zu orientieren, denn unter Umständen laufen hohe Fixkosten für die betroffenen Unternehmen unverändert weiter.

c) Konkrete Änderungsvorschläge

Die Allianz der Veranstalterverbände spricht sich gegenüber der Vernehmlassungsvorlage für folgende Änderungen aus:

Art. 70a Grundsätze

¹ 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. Finanzhilfen ausrichten, um einer drohenden schweren Rezession der gesamten Wirtschaft entgegenzuwirken.

[...]

- 4 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. Bei neugegründeten Unternehmen gilt eine Ausnahmeregelung.
- 5 Der Anspruch auf Entschädigung besteht subsidiär zu anderen gesetzlichen oder vertraglichen Ansprüchen.

Art. 70b Form der ~~Finanzhilfen~~Entschädigungen

- 1 Die ~~Finanzhilfen~~Entschädigungen werden in Form von teilweise oder vollständig durch ~~den Bund verbürgten Bankkrediten~~ nicht rückzahlbare Beiträge oder verbürgte Bankkredite gewährt.
- 2 Die Entschädigung deckt die ungedeckten laufenden Kosten und den Erwerbsausfall aufgrund geeigneter Bemessungsgrundlagen.
- 3 Der Bund kann Bürgschaften gewähren und die Gewährung von Bürgschaften an Dritte (Bürgen) übertragen.

Art. 70c Beteiligung der Kantone an den Kosten für Bürgschaften
[...]

Art. 70d Kostenübernahme für Entschädigungen (neu)

- 1 Bund und Kantone teilen sich gemeinsam die Kosten für die finanziellen Entschädigungen.
- 2 Die Entschädigung erfolgt grundsätzlich durch diejenige Behörde, die für die Anordnung der Massnahme überwiegend verantwortlich ist.
- 3 Für die Kostenbeteiligung, Behandlung der Gesuche und Auszahlungen der Entschädigungen sind die Kantone verantwortlich, in denen die zu entschädigende juristische Person ihren Hauptsitz hat.
- 4 Die Entschädigung durch den Bund setzt voraus, dass die Unternehmen vor dem Ausbruch der Epidemie profitabel oder überlebensfähig waren und dass sie nicht Anspruch auf andere mit der Epidemie verbundenen Finanzhilfen des Bundes haben. Diese Finanzhilfen schliessen die Kurzarbeitsentschädigungen, die Entschädigungen des Erwerbsausfalls sowie gewährte Kredite oder Bürgschaften nicht mit ein.

Art. 70e Datenbearbeitung
[...]

Art. 70f Abweichungen vom Obligationenrecht und vom Postorganisationsgesetz
[...]

Art. 70g f Regelungspflichten

- 1 Der Bundesrat regelt in Form einer Verordnung:
- a. die Voraussetzungen für die Gewährung von Entschädigungen und Bürgschaften einschliesslich der Befristung der Gesuchseinreichung ~~für die verbürgten Bankkredite~~ sowie die Berücksichtigung anderer staatlicher Unterstützungsmassnahmen;
 - b. die Art, die Bemessung, Höchstgrenze und die Dauer der Entschädigung und Bürgschaft;
 - d. die inhaltlichen Vorgaben der vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Kreditgeber und dem Bürgen sowie zwischen der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller und dem Kreditgeber bzw. Kanton, der Entschädigungsgesuche behandelt;
 - e. welche Handlungen während der Bürgschaft und bei Erhalt von Entschädigungen unzulässig sind, namentlich:

1. die Gewährung von Darlehen oder die Rückzahlung von Darlehen von Gesellschafterinnen und Gesellschaftern der Kreditnehmerin oder des Kreditnehmers oder von ihr oder ihm nahestehenden Personen,
2. die Umschuldung vorbestehender Bankkredite der Kreditnehmerin oder des Kreditnehmers,
3. der Beschluss von Dividenden und Tantiemen der Kreditnehmerin oder des Kreditnehmers,
4. der Beschluss einer Rückerstattung von Kapitaleinlagen der Kreditnehmerin oder des Kreditnehmers

[...]

- i. die Auskunftspflichten und Mitwirkungspflichten von Entschädigten, Bürgen, Kreditgebern, Kreditnehmern sowie von deren Revisionsstellen;

d) Zusätzliches Begehren – Anpassung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG)

Des Weiteren drängt sich neben der Revision des Epidemiengesetzes eine Anpassung des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982 auf.

Die Artikel 31 bis 41 regeln die Kurzarbeitsentschädigung, welche während einer Epidemie ein wichtiges und notwendiges Instrument finanzieller Entschädigungen darstellt. Das Parlament hat den Reformbedarf bereits erkannt und sich deutlich dafür ausgesprochen, dass Berufsbildnerinnen und Berufsbildner Lernende auch im Falle von Kurzarbeit weiter ausbilden dürfen (Art. 37 Bst. d neu). Wir begrüssen diese Anpassung und sprechen uns für drei weitere Ergänzungen aus, die als Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen sind.

1. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig das vereinfachte Anmeldeverfahren und die summarische Abrechnung sind, um Stellen zu erhalten und Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden. Betriebe sollten in einem Epidemiefall für alle ihre Angestellten Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung mit vereinfachtem Anmeldeverfahren und summarischer Abrechnung haben.
2. Die Arbeitslosenkassen sollten anteilmässig auch die Arbeitgeberbeiträge übernehmen, namentlich die Beiträge für die staatliche und berufliche Vorsorge sowie die Familienausgleichskassen.
3. Ferien- und Feiertage der Angestellten sollten anteilmässig entschädigt werden. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Monatslohn hatte der Bund während der Corona-Pandemie diesen Anspruch im summarischen Abrechnungsverfahren anfänglich negiert. Am 17. November 2021 hielt das Bundesgericht jedoch fest, dass auch in diesem Fall Ferien- und Feiertage einzubeziehen seien. Eine Präzisierung auf Gesetzesebene trägt diesem Urteil Rechnung.

Zudem sollte die Revision genutzt werden, um die Lücken bei der Erwerbsausfallentschädigung zu schliessen. Selbstständigerwerbende nach Art. 12 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts und Personen nach Art. 31 Abs. 3 Buchstaben b und c des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (mitarbeitende Ehegatten der Arbeitgeber), die durch eine zeitlich begrenzte behördliche Massnahme wirtschaftlich massgeblich betroffen sind, sollen ebenfalls eine Erwerbsausfallentschädigung erhalten. Es gibt keinen Grund, diese Personengruppen zu benachteiligen. Die Pa. Iv. 20.406 Silberschmidt würde dieses berechtigte Anliegen aufnehmen, weshalb wir diese unterstützen.

Wir danken für Ihre Aufmerksamkeit und die wohlwollende Würdigung der Argumente in unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Allianz der Veranstalterverbände

Christian Küenzli
Präsident EXPO EVENT

Christoph Kamber
Delegate Political Affairs EXPO EVENT

Marc Hofstetter
Präsident TECTUM

Felix Frei
Präsident VSSA

Alexandra Erdmann
Vorstandsmitglied IE LA

Sébastien Tondeur
Präsident AECG

Jörg Gantenbein
Präsident svtb