



Bericht des Bundesamtes für Gesundheit vom 9. September 2026 zuhanden der SGK-S für die Herbstsession Ständerat 2026

25.069 Epidemiengesetz. Teilrevision

Bericht 10: Vorschlag des Nationalen Forschungsprogramms «Covid-19 in der Gesellschaft» (NFP 80) bezüglich «Nichtdiskriminierung»

Auftrag der Kommission vom 25. Juni 2026:

Die Verwaltung wird beauftragt, eine Einschätzung und einen Formulierungsvorschlag zum Vorschlag des NFP 80 bezüglich «Nichtdiskriminierung» zu verfassen.

Inhalt

1. Einleitung
2. Formulierungsvorschlag des NFP 80 bezüglich «Nichtdiskriminierung»
3. Bemerkungen zu den einzelnen Formulierungsvorschlägen des NFP 80
4. Schlussfolgerungen

1. Einleitung

Die Zweckbestimmung eines Gesetzes nennt die mit dem Erlass verfolgten Ziele, d.h. seine zentralen materiellen Anliegen. Sie unterstützt die Auslegung der verschiedenen Normen des Gesetzes, wobei sich die normative Wirkung nur indirekt entfaltet. Artikel 2 des geltenden EpG umschreibt diese Ziele konkreter. Das Gesetz verfolgt insbesondere den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor übertragbaren Krankheiten und berücksichtigt zugleich Aspekte der Verhütung und Gesundheitsförderung. Das EpG zielt insbesondere auf die epidemiologische Überwachung, die frühzeitige Erkennung und Eindämmung von Krankheitsausbrüchen, die Information und Beratung von Personen und Institutionen sowie die Sicherstellung der organisatorischen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen für wirksame Schutzmassnahmen. Darüber hinaus soll das Gesetz die Gesundheitsversorgung während epidemischer Ereignisse unterstützen und die Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft möglichst reduzieren (Botschaft EpG; BBl 2011 311, 357f.).

Die Revisionsvorlage knüpft an diese Zweckbestimmung an und entwickelt sie in einzelnen Punkten weiter. Sie präzisiert verschiedene Aspekte von Artikel 2 EpG und ergänzt den Zweckartikel um weitere Zielsetzungen (vgl. Botschaft E-EpG; BBl 2025 3117, S. 83). Ergänzt wird Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e EpG um den Grundsatz der Chancengleichheit beim Zugang zu Einrichtungen und Mitteln zum Schutz vor Übertragung. Neu soll ausdrücklich gewährleistet werden, dass alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen Zugang zu Informationen, Verhütungsmassnahmen und Gesundheitsversorgung haben. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. ältere Menschen, Jugendliche etc.) stärker betroffen sein können und deshalb der chancengleiche Zugang bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Massnahmen gezielt zu fördern ist. Ergänzt wird zudem Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f EpG dahingehend, dass neu auch die Auswirkungen übertragbarer Krankheiten auf die Wirtschaft ausdrücklich erfasst werden. Zudem hält der neue Artikel 2 Absatz 3 E-EpG fest, dass bei Massnahmen nach dem EpG insbesondere die Grundsätze der Subsidiarität, Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit sowie deren Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft zu berücksichtigen sind.

2. Formulierungsvorschlag des NFP 80 bezüglich «Nichtdiskriminierung»

Im Rahmen einer Anhörung des NFP 80 in der SGK-S am 25. Juni 2026 wurden verschiedene Vorschläge zur Ergänzung des Ingresses sowie von Artikel 2 EpG (Zweck) vorgeschlagen:

Das Nichtdiskriminierungsprinzip im Epidemiengesetz (EpG) verankern

Ingress

gestützt auf **Art. 8 Abs. 2**, Art. 40 Abs. 2, 103, 118 Abs. 2 Bst. a und b, 119 Abs. 2 und 120 Abs. 2 der Bundesverfassung

Art. 2 Zweck

² Mit den Massnahmen nach diesem Gesetz sollen:

- e. der **diskriminierungsfreie** Zugang zu Einrichtungen und Mitteln für den Schutz vor Übertragungen gesichert werden;
- f. die **gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen** Auswirkungen von übertragbaren Krankheiten **und der zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Massnahmen auf die Gesellschaft, sowie auf Personengruppen, die einem besonderen Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind, identifiziert und** auf die betroffenen Personen, die Gesellschaft und die Wirtschaft reduziert werden.

³ Bei der Planung und Umsetzung der Massnahmen ist Folgendes zu berücksichtigen:

- a. die Grundsätze der **Nichtdiskriminierung**, der Subsidiarität, der Wirksamkeit und der Verhältnismässigkeit;

Die vorgeschlagenen Ergänzungen von Artikel 2 EpG sollen dem Umstand Rechnung tragen, dass Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten unterschiedliche Bevölkerungsgruppen nicht in gleicher Weise betreffen (vgl. Policy brief der Forschungsgruppe des interdisziplinären Projekts «Ungleichheit und Wohlbefinden» des Nationalen Forschungsprogramms NFP 80 vom 20. Januar 2026). Die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass die Massnahmen zu deren Bekämpfung Auswirkungen auf das gesellschaftliche Leben und die Lebensbedingungen der Menschen haben, wobei diese nicht gerecht verteilt sind und dazu beitragen können, Ungleichheiten zu verschärfen. Pauschale Massnahmen werden den unterschiedlichen Lebenslagen, Risiken und Belastungen nur beschränkt gerecht. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung soll deshalb sicherstellen, dass die Auswirkungen von Massnahmen systematisch daraufhin geprüft werden, ob bestimmte Bevölkerungsgruppen – etwa aufgrund ihres Alters, ihrer gesundheitlichen Situation, oder ihrer sozialen oder wirtschaftlichen Lage – besonders belastet werden. Dabei sind insbesondere auch die Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden sowie auf die Lebensbedingungen einzubeziehen. Damit soll gewährleistet werden, dass Massnahmen möglichst bedarfsgerecht ausgestaltet und durch gezielte Ausgleichsmassnahmen ergänzt werden.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Formulierungsvorschlägen

Die Vorschläge des NFP 80 werden im Folgenden aus rechtlicher und systematischer Sicht einzeln beurteilt.

Ingress:

Die vorgeschlagene Anpassung sollte so nicht vorgenommen werden. Im Ingress sind nur kompetenzbegründende Verfassungsbestimmungen aufzuführen. Das Diskriminierungsverbot nach Artikel 8 Absatz 2 BV gehört nicht dazu. Diesbezüglich kann auf die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR) verwiesen werden (vgl. Rz. 23).

Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e:

Im Vorschlag des NFP 80 wird «der chancengleiche Zugang...» mit «der diskriminierungsfreie Zugang...» ersetzt. Diese Änderung ist nicht nur redaktioneller Natur, sondern verschiebt den inhaltlichen Fokus der Bestimmung. Während «diskriminierungsfrei» bzw. das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) in erster Linie verlangt, dass beim Zugang zu Schutzmassnahmen keine ungerechtfertigten Benachteiligungen einzelner Personen oder Gruppen erfolgen, zielt «chancengleich» über diesen

defensiven Ansatz hinaus auf die tatsächliche Gleichheit der Zugangsmöglichkeiten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Der Begriff der Chancengleichheit bzw. des Egalisierungsgebots (vgl. Art. 8 Abs. 3 BV in Bezug auf die Gleichstellung von Mann und Frau) trägt damit den z.B. bei Pandemien besonders relevanten strukturellen Ungleichheiten – etwa aufgrund von Alter, Behinderung, sozialer Lage, Sprache oder geografischer Lage – Rechnung, zielt auf materielle Chancengleichheit und nimmt auch gezielte Förder- und Ausgleichsmassnahmen in den Fokus.

Mit dem Vorschlag des NFP würde die Regelung stärker an das verfassungsrechtlich etablierte Diskriminierungsverbot anknüpfen. Der Begriff der Chancengleichheit geht jedoch über das Verbot von Diskriminierungen hinaus und bringt stärker zum Ausdruck, dass der Staat durch gezielte Massnahmen gleiche Startbedingungen und Teilhabemöglichkeiten gewährleisten soll. Das EpG verfolgt das Anliegen, nicht nur formelle Gleichbehandlung, sondern auch den Abbau faktischer Zugangsbarrieren und die besondere Berücksichtigung verletzlicher Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Es wird nicht nur ein engerer, am Diskriminierungsverbot orientierter Massstab angestrebt. Denn bei Massnahmen zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten geht es typischerweise nicht nur darum, dass der Staat niemanden benachteiligt, sondern auch darum, dass Schutzmassnahmen gezielt alle Bevölkerungsgruppen erreichen. Insgesamt erscheint deshalb die Formulierung «diskriminierungsfrei» als zu eng. Die Verwaltung schlägt daher vor, dass «chancengleich» ebenfalls in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e EpG genannt wird. Es ist ohne weiteres möglich, beide Aspekte in der Bestimmung zu erwähnen (vgl. Vorschlag der Verwaltung Ziff. 4).

Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f:

Die Massnahmen des EpG betreffen auch den epidemiologischen Alltag. Deshalb ist der Bezug zu «betroffene Personen» (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. f E-EpG) wichtig und sollte im Normtext verbleiben. Bei der Anordnung von Massnahmen soll immer auch berücksichtigt werden, was die Auswirkungen für konkrete Personen sind. In der Zweckbestimmung sollen nicht nur die gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Pandemien adressiert werden. Mit dem Vorschlag des NFP 80 geht dieser Bezug zu konkret betroffenen Personen verloren.

Es ist zwar sinnvoll, wie vom NFP vorgeschlagen auch zu erwähnen, dass nicht nur die Auswirkungen von übertragbaren Krankheiten, sondern auch die negativen Folgen der zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Massnahmen möglichst begrenzt werden sollen (z.B. Veranstaltungsverbote auf die Wirtschaft oder Schulschliessungen auf Kinder). Eine zu weitgehende Erweiterung des Zwecks sollte jedoch vermieden werden: Das EpG regelt nicht alle gesellschaftlichen und sozialen Folgeprobleme, die sich aus der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ergeben können. Dies ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Ausgangslage nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV rechtlich auch gar nicht möglich. So fallen etwa Massnahmen zur Unterstützung bei psychischen Folgen von Bekämpfungsmassnahmen nicht in den Regelungsbereich des EpG.

Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a:

Staatliche Behörden müssen sich an das Diskriminierungsverbot nach Artikel 8 Absatz 2 BV halten: Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 BV). Eine explizite Nennung der Nichtdiskriminierung ist in der Zweckbestimmung deshalb an sich aufgrund des deklaratorischen Charakters nicht nötig, kann jedoch berücksichtigt werden.

4. Schlussfolgerungen

Zu den einzelnen Formulierungsvorschlägen des NFP 80 zu Artikel 2 EpG (Zweckbestimmung) kann zusammenfassend folgendes ausgeführt werden:

- Ingress: Die vorgeschlagene Anpassung sollte nicht aufgenommen werden. Im Ingress sind nur kompetenzbegründende Verfassungsbestimmungen aufzuführen.
- Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e: Der Ergänzungsvorschlag des NFP 80 ist nicht zwingend notwendig, kann aber sinnvoll sein. Der Begriff «chancengleich» sollte aber im Normtext beibehalten werden. Die Verwaltung schlägt vor, beide Begriffe «chancengleich» und «diskriminierungsfrei» im Erlass text zu erwähnen (vgl. Vorschlag der Verwaltung).

- Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f: Der Vorschlag des NFP 80 enthält sinnvolle Elemente, er ändert aber die Stossrichtung der Bestimmung und ist in Teilen abzulehnen. Der Vorschlag der Verwaltung nimmt die zentralen Gedanken des Vorschlags des NFP 80 auf.
- Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a: Die Ergänzung ist nicht zwingend notwendig, kann aber aufgenommen werden.

Die Aufnahme bzw. stärkere Betonung der Nichtdiskriminierung im Zweckartikel hat primär deklaratorische und kommunikative Wirkung. An der materiellen Rechtslage ändert sich wenig: Das Diskriminierungsverbot gilt bereits heute aufgrund von Artikel 8 BV und ist bei der rechtlichen Beurteilung von Gesundheitsschutzmassnahmen, einschliesslich im Rahmen von Rechtsverfahren, zu beachten. Eine wesentliche Ausweitung der rechtlichen Anforderungen oder eine Zunahme von Rechtsverfahren ist deshalb nicht zu erwarten.

Formulierungsvorschlag der Verwaltung (Neuerungen unterstrichen):

Art. 2

² Mit den Massnahmen nach diesem Gesetz sollen:

- e. der chancengleiche und diskriminierungsfreie Zugang zu Einrichtungen und Mitteln für den Schutz vor Übertragungen gesichert werden;
- f. die Auswirkungen von übertragbaren Krankheiten und der zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Massnahmen auf die betroffenen Personen und Personengruppen, die Gesellschaft und die Wirtschaft identifiziert und reduziert werden;

³ Bei der Planung und Umsetzung der Massnahmen ist Folgendes zu berücksichtigen:

- a. die Grundsätze der Subsidiarität, der Wirksamkeit, ~~und~~ der Verhältnismässigkeit und der Nichtdiskriminierung;