

T +41 (31) 390 39 37
E judith.hanhart@agile.ch

Rechtsdienst der Bundeskanzlei

Per E-Mail an:
recht@bk.admin.ch

Bern, 10. Juli 2020 / JH

Covid-19-Gesetz: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 19. Juni 2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie eröffnet. AGILE.CH als Dachverband von 41 Behinderten-Selbsthilfeorganisationen, die unterschiedlichste Behinderungsgruppen repräsentieren, bedankt sich für die Einladung, zur Vorlage Stellung zu nehmen.

Grundsätzliches

In der Schweiz leben gemäss Schätzungen des Bundesamts für Statistik 1,7 Millionen Menschen mit Behinderungen¹. Sie alle haben gemäss Bundesverfassung, Gleichstellungsgesetz und UNO-Behindertenrechtskonvention ein Recht auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung unter Achtung ihrer Unterschiedlichkeit. Um dieses Recht auf Gleichbehandlung einzulösen, sind sowohl in Normal- als auch in Krisenzeiten gezielte Vorkehrungen inkl. behinderungsbezogene Ausnahmeregelungen nötig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Menschen mit Behinderungen keine homogene Gruppe darstellen und deshalb behinderungsspezifische Vorkehrungen spezifisch für gewisse Behinderungsformen zu ergreifen sind. So erhöht die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr beispielsweise für viele Menschen mit Behinderungen, die zu den Risikogruppen gehören, ihren Schutz und wird deshalb von AGILE.CH begrüsst. Gleichzeitig ist diese Pflicht für Menschen mit gewissen Behinderungen nicht umsetzbar oder mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Menschen mit motorischen Einschränkungen können Masken teilweise nicht selber an- und ausziehen². AGILE.CH ist sehr froh, dass Personen, die aus besonderen Gründen keine Maske tragen können, von der Pflicht befreit³. Um Stigmatisierungen und Verunsicherungen vorzubeugen, sollten solche Ausnahmeregelungen bei der ersten Ankündigung von geplanten Massnahmen kommuniziert werden. AGILE.CH als

¹ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen.html>

² Auch Menschen mit Epilepsie, Autismus, geistigen Beeinträchtigungen und Gesichtsverletzungen können teilweise keine Masken tragen. Für schwerhörige Menschen erschweren Masken die Kommunikation, da sie auf das Lippenlesen angewiesen sind.

³ Gemäss Art. 3a der Covid-19-Verordnung besondere Lage

Dachorganisation der Behindertenselbsthilfe steht Bund und Kantone bei der Identifizierung und Behebung behinderungsbedingter Hürden neuer Corona-Massnahmen gerne beratend zur Verfügung.

Die Corona-Pandemie hat grosse Auswirkungen auf das Leben aller Menschen in der Schweiz. Es ist deshalb unabdingbar, dass Corona-Informationen und -Empfehlungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. AGILE.CH ist erfreut, dass Informationen zur Pandemie in Leichter Sprache und in Gebärdensprache zur Verfügung stehen und dass die Medienkonferenzen in Gebärdensprache übersetzt werden.

Das Coronavirus ist für bestimmte Personen besonders gefährlich. Um Risikogruppen möglichst wirksam vor Ansteckungen zu schützen, braucht es weiter ein solidarisches Verhalten der gesamten Bevölkerung. Es gilt, einer zunehmenden Nachlässigkeit bei der Einhaltung der Hygiene- und Verhaltensregeln des BAG durch kontinuierliche Kommunikation und gezielte Sensibilisierungsmassnahmen gegenüber der Gesamtbevölkerung entgegenzuwirken. Die Verantwortung des Gesundheitsschutzes darf nicht allein den Risikogruppen übertragen werden, indem ihnen beispielsweise empfohlen wird, das Haus nur im Ausnahmefall zu verlassen. Die soziale Isolation von Menschen, die teilweise bereits vor der Corona-Pandemie aufgrund ihres Alters oder ihrer Gesundheit weniger Kontakte pflegen konnten, gefährdet die Gesundheit der Betroffenen.

Das Einhalten der BAG-Hygiene- und Verhaltensregeln erhöht den Aufwand der Assistenzleistungen für Menschen mit Behinderungen. AGILE.CH erwartet, dass der Corona-bedingte Mehraufwand über den Assistenzbeitrag abgerechnet werden kann.

Bund und Kantone tun viel, um Menschen vor Corona-Ansteckungen und vor harten wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu schützen. Zu wenig Beachtung wird jedoch den psychischen und sozialen Auswirkungen der Pandemie und deren staatlichen Bekämpfungsmassnahmen geschenkt. So sind beispielsweise die BAG-Empfehlungen zuhause von Alters- und Pflegeheimen sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen⁴ auf die Verhinderung von Corona-Ansteckungen beschränkt; Hinweise zur psychischen Gesundheit und Überlegungen zur Balance zwischen Freiheitsrechten und kollektivem Schutz fehlen ganz. AGILE.CH ist dezidiert der Meinung, dass den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die psychische Gesundheit mehr Beachtung geschenkt werden muss. Die wirtschaftliche Ungewissheit, Zukunftsängste, Einsamkeit, fehlende Strukturen und beengte Wohnsituationen können psychische Probleme auslösen oder verstärken. Die Umfrage «Swiss Corona Stress Study» (vgl. www.coronastress.ch) der Universität Basel belegt, dass die Corona-Krise insbesondere wegen der Veränderungen bei der Arbeit oder der Ausbildung und wegen der Belastung durch das eingeschränkte Sozialleben zu einer Zunahme von Stress und depressiven Symptomen führt.

Ferner erwartet AGILE.CH, dass in Empfehlungen zuhause von Institutionen auf die Bedeutung der Respektierung der Selbstbestimmung und die Möglichkeiten der Mitbestimmung in Krisenzeiten eingegangen wird. Freiheitsrechte (insbesondere das Recht auf Selbstbestimmung und Bewegungsfreiheit) sollen mit erforderlichen Schutzmassnahmen nur so weit wie nötig eingeschränkt werden. Dass Alters- und Pflegeheime sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen in einer Empfehlung abgehandelt werden, findet AGILE.CH nicht richtig, denn die Lebensrealitäten und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und betagten Menschen unterscheiden sich grundlegend.

⁴ Vgl. BAG-[Empfehlungen](#)

Arbeitgebende sind gemäss Art. 6 Arbeitsgesetz verpflichtet, den Schutz der Gesundheit der Mitarbeitenden sicherzustellen. Zum Schutz von Corona-Risikogruppen und Angehörigen von besonders gefährdeten Personen ist es wichtig, dass alle Arbeitgebenden in der Schweiz die Corona-Schutzmassnahmen, wie u.a. Abstandsregeln und regelmässiges Desinfizieren exponierter Flächen (u.a. Kaffeemaschinen und Türfallen), am Arbeitsplatz konsequent umsetzen. AGILE.CH ist überzeugt, dass eine regelmässige Sensibilisierung und Information von Arbeitgebenden zu den besonderen Corona-Schutzverpflichtungen⁵ zu deren konsequenter Umsetzung beitragen.

AGILE.CH befürchtet, dass die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt besonders hart treffen werden. AGILE.CH fordert deshalb, dass die Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ zur Bewältigung der Corona-Pandemie verstärkt wird.

- ▶ AGILE.CH fordert, dass die Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Eindämmung der aktuellen Covid-19-Epidemie auf Menschen mit Behinderungen systematisch geprüft werden und wenn nötig Ausnahmeregelungen erlassen werden. Die Ausnahmeregelungen sind zeitgleich mit der Einführung von neuen Bestimmungen zu kommunizieren, um Verunsicherungen bei Menschen mit Behinderungen zu verhindern.
- ▶ AGILE.CH erwartet, dass die Verantwortung für den Schutz von besonders gefährdeten Personen nicht auf die Risikogruppen abgeschoben wird, sondern solidarisch von der gesamten Bevölkerung mitgetragen wird.
- ▶ AGILE.CH fordert, dass die Übersetzung der Medienkonferenzen in Gebärdensprache fortgesetzt wird und dass BAG-Informationen und -Empfehlungen in Leichter Sprache und in Gebärdensprache publiziert werden.
- ▶ AGILE.CH verlangt, dass der durch das Einhalten der BAG-Hygiene- und Verhaltensregeln verursachte Mehraufwand bei der persönlichen Assistenz über den IV-Assistenzbeitrag vergütet wird.
- ▶ AGILE.CH verlangt, dass bei der Bewältigung der Corona-Krise Massnahmen für die physische und psychische Gesundheit ergriffen werden.
- ▶ AGILE.CH erwartet, dass Empfehlungen an Institutionen vorgeben, Freiheitsrechte und die Möglichkeit der Mitbestimmung auch in Krisenzeiten so weit als möglich zu gewährleisten. Zudem dürfen Menschen mit Behinderungen und Menschen im letzten Lebensabschnitt nicht gleichbehandelt werden, da sich ihre Bedürfnisse grundlegend unterscheiden.
- ▶ AGILE.CH regt die regelmässige Information und Sensibilisierung von Arbeitgebenden zu den Corona-Schutzverpflichtungen an.
- ▶ AGILE.CH empfiehlt eine Verstärkung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, Art. 2 Covid-19-Gesetz

Zuteilung von Schutzausrüstungen, Art. 2 Abs. 2 Bst. c Covid-19-Gesetz

Sollte es bei der Versorgung mit Schutzausrüstungen (insbesondere Masken) nochmals zu Engpässen kommen, erwartet AGILE.CH, dass Menschen mit Behinderungen, die im Rahmen des Assistenzbeitrags Assistentinnen und Assistenten beschäftigen, auf die Prioritätenliste für die Verteilung gesetzt werden. Assistenzleistungen sind mit grosser Nähe verbunden. Menschen mit

⁵ Vgl. <https://backtowork.easygov.swiss>

Behinderungen sind auf Schutzmaterialien angewiesen, um die Gesundheit ihrer Angestellten und ihre eigene Gesundheit angemessen zu schützen.

Schutzmasken mit Sichtfenstern Art. 2 Abs. 2 Bst. k Covid-19-Gesetz

Schwerhörige Menschen sind für die Verständigung auf das Lippenlesen angewiesen. Konventionelle Masken verunmöglichen hörbehinderten Menschen die Kommunikation, Schutzmasken mit Sichtfenstern⁶ hingegen machen das Lippenlesen möglich. AGILE.CH erwartet, dass die Verfügbarkeit von Schutzmasken mit Sichtfenstern in der Schweiz gezielt gefördert wird und dass diese u.a. ausgewählten Fachpersonen und ÖV-Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden.

Kostenübernahme der Schutzausrüstungen durch IV-Assistenzbeitrag, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen Art. 2 Abs. 2 Bst. l Covid-19-Gesetz

Gemäss Empfehlungen des BAG⁷ sind Hygienemasken nur einmal zu verwenden und ungefähr alle 2 Stunden zu ersetzen. Damit einerseits Menschen mit Behinderungen, die Assistentinnen und Assistenten beschäftigen, und andererseits Menschen, die mit wenig Geld auskommen müssen, diese BAG-Empfehlungen befolgen können, ist die Finanzierung der Masken und weiterer Schutzausrüstung über den IV-Assistenzbeitrag, die Sozialhilfe⁸ und die Ergänzungsleistungen nötig, solange das Maskentragen wegen der Corona-Pandemie empfohlen oder verordnet ist.

Reservation von Intensivbetten für Menschen mit besonderen Bedürfnissen Art. 2 Abs. 4 Bst. c Covid-19-Gesetz

Covid-19-Erkrankte werden in Spitälern isoliert, Besuche von Angehörigen sind nicht möglich. Gerade deshalb ist es wichtig, dass Spitäler zusätzliche Betreuung für Covid-Erkrankte mit besonderen Bedürfnissen anbieten können. Es braucht beispielsweise Spitäler mit Intensivbetten, die für hochgewichtige Menschen ausgerüstet sind und deren Pflegepersonal entsprechend ausgebildet ist, oder Intensivstationen, die über Erfahrungen in der Behandlung von Menschen mit psychischen oder kognitiven Behinderungen verfügen.

Risikogruppen Art. 2 Abs. 6 Covid-19-Gesetz

AGILE.CH beurteilt die abschliessende und pauschale Zuordnung von Menschen, die als Risikogruppen durch besondere Massnahmen vor einer Corona-Ansteckung geschützt werden sollen, als problematisch. So braucht es für den Schutz einer besonders gefährdeten Person auch besondere Massnahmen gegenüber den Angehörigen, damit das Risiko einer Übertragung innerhalb der Familie reduziert werden kann. Für Menschen mit gewissen psychischen Erkrankungen, wie u.a. Angststörungen, können während der Pandemie spezifische Massnahmen zur Reduktion der Corona-bedingten psychischen Belastung ebenfalls gesundheitlich dringend nötig sein. Ob Adipositas (BMI ≥ 40 kg/m²) immer mit einer erhöhten Gefährdung für einen schweren Verlauf bei Covid-19 einhergeht, ist nicht abschliessend belegt. Die Zuteilung von Menschen mit Adipositas zu den Risikogruppen kann bestehende Vorurteile gegenüber hochgewichtigen Menschen verstärken. AGILE.CH verlangt, dass der Anhang 6 «Kategorien besonders gefährdeter Personen» der Covid-19-Verordnung 2 durch eine nicht abschliessende Formulierung Abweichungen zulässt, laufend den neuen Erkenntnissen angepasst wird und die psycho-soziale Dimension berücksichtigt.

⁶ Folgende Hersteller bieten u.a. solche Schutzmasken an: <https://www.theclearmask.com>; <http://www.faceviewmask.com>; <https://safenclear.com>.

⁷ Vgl. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/hygiene-pandemiefall/hygienemasken.html>

⁸ Vgl. dazu auch SKOS-Beitrag [Finanzierung von Masken für sozialhilfebeziehende Personen](#) vom 3.7.2020

Für AGILE.CH ist es zentral, dass die Pflichten, die Arbeitgebenden zum Schutz von besonders gefährdeten Personen auferlegt werden, nicht zu Kündigungen oder zu einer Verminderung der Vermittelbarkeit von betroffenen Personen führen.

- ▶ AGILE.CH fordert, Art. 2 Abs. 1 Covid-19-Gesetz wie folgt zu ergänzen: «Der Bundesrat kann Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheiten anordnen. **Er sorgt mit angemessenen Vorkehrungen dafür, dass Menschen mit Behinderungen durch die angeordneten Massnahmen nicht diskriminiert werden.** Er hört dabei die Kantone an.»
- ▶ AGILE.CH verlangt, dass Menschen mit Behinderungen, die Assistentinnen und Assistenten über den IV-Assistenzbeitrag beschäftigen, bei Engpässen in der Versorgung mit Schutzmaterialien (Art. 2 Abs. 2 Bst. c Covid-19-Gesetz) auf die Prioritätenliste gesetzt werden.
- ▶ AGILE.CH fordert, dass Art. 2 Abs. 2 Covid-19-Gesetz um folgende zwei Bestimmungen ergänzt wird:
 - «k. die Verfügbarkeit von Schutzmasken mit Sichtfenstern gezielt fördern»
 - «l. die Übernahme der Kosten für Covid-19-Heilmittel und Schutzausrüstungen über den IV-Assistenzbeitrag, die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe vorsehen.»
- ▶ AGILE.CH verlangt, dass Art. 2 Abs. 4 mit folgender zusätzlicher Bestimmung ergänzt wird: «c. für die Behandlung von Covid-19-Erkrankten mit besonderen Bedürfnissen eine bestimmte Anzahl Intensivbetten zu reservieren.»
- ▶ AGILE.CH fordert folgende Anpassung von Art. 2 Abs. 6: «Er kann Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personen **und ihrer Angehörigen** anordnen und insbesondere Arbeitgebern diesbezüglich Pflichten auferlegen. **Er achtet darauf, dass den besonders gefährdeten Personen und ihren Angehörigen aus den angeordneten Massnahmen keine Nachteile auf dem Arbeitsmarkt erwachsen.**»
- ▶ AGILE.CH verlangt, dass der Anhang 6 «Kategorien besonders gefährdeter Personen» der Covid-19-Verordnung 2 durch eine nicht abschliessende Formulierung Abweichungen zulässt, laufend den neuen Erkenntnissen angepasst wird und die psycho-soziale Dimension berücksichtigt.

Justizielle und verfahrensrechtliche Massnahmen, Art. 4 Covid-19-Gesetz

AGILE.CH begrüsst es sehr, dass Verhandlungen und Anhörungen zum Schutz der Gesundheit aller Beteiligten während der Corona-Pandemie ohne physische Anwesenheit durchgeführt werden können. Die Möglichkeiten, Gespräche zum Schutz der Gesundheit virtuell durchzuführen, sollten während der Corona-Pandemie auch von Sozialdiensten und Sozialversicherungen genutzt werden. Die Ausrüstung mit den nötigen technischen Hilfsmitteln der entsprechenden Stellen (u.a. Sozialdienste und IV-Stellen) ist dafür gezielt zu fördern.

Die Entscheidung, ob eine Verhandlung virtuell oder physisch durchgeführt wird, sollte nicht einseitig von den Behörden gefällt werden können. Können in einem Verfahren beispielsweise die BAG-Hygiene- und Distanzregeln eingehalten werden, ist eine Anreise für beteiligte Personen aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar (weil die Person z.B. den Covid-19-Risikogruppen angehört und per ÖV anreisen müsste) und die betroffene Person sollte eine virtuelle Verhandlung verlangen können. AGILE.CH verlangt, das Mitbestimmungsrecht der verfahrensbeteiligten Personen in einem zweiten Abschnitt zu verankern.

- ▶ AGILE.CH begrüsst es sehr, dass Verhandlungen und Anhörungen zum Schutz der Gesundheit aller Beteiligten während der Corona-Pandemie ohne physische Anwesenheit durchgeführt werden können.
- ▶ AGILE.CH erwartet, dass Abklärungs- und Beratungsgespräche der Sozialversicherungen und Sozialhilfe zum Schutz der Gesundheit der Betroffenen ohne physische Anwesenheit angeboten werden.
- ▶ AGILE.CH fordert folgende Ergänzung in Art. 4: «**Abs. 2 Die am Verfahren beteiligten Personen können aus besonderen Gründen Ausnahmeregelungen gemäss Bst. b und c verlangen oder solche ablehnen.**»

Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalls, Art. 9 Covid-19-Gesetz

Die Covid-19-Epidemie führt zu grossen Engpässen bei der Betreuung und Assistenz von Menschen mit Behinderungen. So können beispielsweise über den IV-Assistenzbeitrag finanzierte Assistentinnen und Assistenten ihre Arbeit teilweise nicht mehr erbringen, weil sie in Quarantäne sind, der Risikogruppe angehören oder die Assistenznehmerin/den Assistenznehmer gesundheitlich gefährden würden. In solchen Situationen springen häufig Angehörige von Menschen mit Behinderungen ein. Es ist unabdingbar, dass Angehörige, die wegen der Covid-19-Pandemie die Betreuung und Pflege von Menschen mit Behinderungen übernehmen und dafür ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder unterbrechen müssen, unabhängig vom Alter der betreuten Person Erwerbsentschädigung erhalten.

- ▶ AGILE.CH fordert, dass Angehörige, die wegen der Covid-19-Pandemie die Betreuung und Pflege von Menschen mit Behinderungen übernehmen und dazu ihre Erwerbstätigkeit reduzieren und unterbrechen, unabhängig vom Alter der zu betreuenden Person Erwerbsentschädigung erhalten.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Robert Joosten
Vizepräsident



Suzanne Auer
Zentralsekretärin