NEK CNE
Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin
Commission nationale d'éthique pour la médecine humaine
Commissione nazionale d'etica per la medicina
Swiss National Advisory Commission on Biomedical Ethics

Politische Entscheidungsfindung zu Massnahmen zur Eindämmung der Sars-CoV-2-Pandemie: Ethische Grundlagen

Stellungnahme Nr. 38/2021

Bern, 15. März 2021

Inhalt

Vorbemerkung 2
Zusammenfassung 2
1. Hintergründe 4
2. Grundlagen 5
2.1 Die ethische Perspektive 5
2.2 Entscheiden und Handeln unter Unsicherheit 6
2.3 Abwägungen 7
3. Ethische Überlegungen 8
3.1 Ethische Diskussion der Sars-CoV-2-Pandemie 8
3.2 Lebens- und Gesundheitsschutz 9
3.3 Das besonders Schutzbedürftige und Schützenswerte 11
3.4 Der Metagrundsatz der Verhältnismässigkeit 12
3.5 Internationale Solidarität 14
Anhang: Chronologie von Massnahmen und relevanten Entscheidungen seit Anfang 2020 15

Vorbemerkung

Die Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin NEK verfolgt gemäss Art. 28 FMedG «die Entwicklung in der Fortpflanzungs- und der Gentechnologie im humanmedizinischen Bereich und nimmt zu den damit verbundenen gesellschaftlichen, naturwissenschaftlichen und rechtlichen Fragen aus ethischer Sicht beratend Stellung». Allgemeiner verfolgt sie die Entwicklung der Wissenschaften über die Gesundheit und Krankheit des Menschen und ihrer Anwendungen und berät im Rahmen ihres Auftrags die Bundesversammlung, den Bundesrat und die Kantone auf Anfrage (Art. 1 VNEK). Das vorliegende Mandat des Bundesrates umfasst ethische Fragen allgemeiner Natur. Indem sie auf eine Krise bezogen sind, in der gesundheitliche Fragen mit im Vordergrund stehen, berühren sie den allgemeinen Bereich der Zuständigkeit der NEK. Die Kommission bedankt sich für das Mandat des Bundesrates und nimmt im Folgenden – in Wahrnehmung ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung – zu seinen Anfragen Stellung.

Die Kommission betont dabei, dass sie ihre Rolle darin sieht, ethische Aspekte und generelle Voraussetzungen der vergangenen sowie bevorstehenden Entscheidungssituationen zu erläutern, nicht aber darin, die politische Wahl konkreter Massnahmen zu beurteilen. Die entsprechenden Entscheidungen können und müssen sich auf ethische Grundlagen, denen das vorliegende Papier gewidmet ist, stützen. Darüber hinaus müssen sie aber stets zahlreichen pragmatischen, politischen und wissenschaftlichen Gegebenheiten Rechnung tragen und auf die Bedürfnisse und Einschätzungen der Bevölkerung Rücksicht nehmen.

Zusammenfassung

Nach Meinung der NEK sollten Entscheidungen im Umgang mit der Pandemie den folgenden grundsätzlichen Erwägungen Rechnung tragen:

1) **Verhältnismässigkeit:** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass Freiheitsbeschränkungen, die alle Menschen betreffen, im öffentlichen Interesse gerechtfertigt werden können. Entsprechende Massnahmen sind nur zeitlich begrenzt zu legitimieren und fortlaufend auf ihre Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Mit fortwährender Dauer der Pandemie, die mit zunehmendem Wissen und vermehrten Erfahrungswerten einhergeht, wird es immer wichtiger, Massnahmen in ihrer Reichweite und Wirksamkeit so spezifisch wie möglich zu wählen. Das Ziel sollte sein, die als besonders verletzlich identifizierten Gruppen spezifisch zu schützen. Dank den nunmehr grundsätzlich verfügbaren Impfstoffen, den allgemein zugänglichen (Schnell-)Tests, den niederschwelligen Schutzmassnahmen, wie Masken und Abstandhalten, sowie dem gewachsenen Wissen über Infektionswahrscheinlichkeiten haben sich diesbezüglich die Voraussetzungen im Vergleich zu vor einem Jahr stark verändert. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss ist diesen Veränderungen Rechnung zu tragen.

2) **Güterabwägung:** Bei Abwägungsfragen ist der unterschiedliche Charakter von Gütern zu berücksichtigen. Bestimmte Güter (z.B. Leben, Gesundheit, Sozialität) sind Voraussetzung dafür, dass andere Güter (z.B. Einkommen, Eigentum, Nahrungsmittel) genutzt werden können. Spannungen, die sich bei der Gewichtung einzelner Güter ergeben, lassen sich

nicht unabhängig vom konkreten Kontext auflösen. Es gilt darum, die hiermit verbundenen Kontroversen möglichst offen auszutragen und je nach auf dem Spiel stehender Güter und je nach Entscheidungskontext wieder neu eine Güterabwägung durchzuführen.

3) **Gerechtigkeit:** Der Schutz des Rechts auf Leben, der persönlichen Freiheiten und der Gesundheit in ihrer Bedeutung für die Möglichkeit, ein gutes Leben zu führen, sind zentrale staatliche Pflichten und Ziele. Freiheitseinschränkende Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie lassen sich einzig mit Blick auf diese Pflichten und Ziele rechtfertigen. Allerdings haben solche Massnahmen mittel- und langfristig selbst gesundheits- und auch lebensgefährdende Wirkungen. Denn für ein im umfassenden Sinn gesundes Leben sind Selbstbestimmung, soziale Integration und Beteiligung unverzichtbar. Politische Entscheidungsfindung und öffentliche Kommunikation sollten sich vor diesem Hintergrund nicht an einer enggeführten, rein medizinischen Betrachtung und einem daraus resultierenden epidemiologischen Pandemiebegriff orientieren. Sie müssen auch Fragen der Generationensolidarität sowie den mittel- und langfristigen gesellschaftlichen, sozialen, wirtschaftlichen und psychischen Folgen der Pandemiemassnahmen, namentlich auch mit Blick auf Aspekte der intergenerationellen Gerechtigkeit, genügend Rechnung tragen. Und sie haben zu berücksichtigen, dass die Pandemie und die staatlichen Massnahmen zu ihrer Bekämpfung einerseits zu einer signifikanten Verschärfung bereits bestehender gesellschaftlicher Ungleichheiten führen und andererseits neue Ungleichheiten hervorrufen. Nicht zuletzt gilt es, dem Aspekt der internationalen und zwischenstaatlichen Solidarität Nachachtung zu verschaffen, weil eine globale Pandemie letztlich nur global nachhaltig bekämpft werden kann. Die Beurteilung ergriffener Massnahmen nach dem Gesichtspunkt ihrer Gerechtigkeit ist verstärkt aus diesem Blickwinkel vorzunehmen.

4) **Verletzlichkeit:** Zum Aspekt der Gerechtigkeit gehört, dass die Auswirkungen der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen nicht nur mit Blick auf potenzielle Konflikte, die zwischen den berechtigten Ansprüchen der einzelnen Gruppen bestehen können, zu diskutieren ist. Vielmehr gilt es, die Verletzlichkeit (Vulnerabilität) dieser Gruppen vermehrt in ihrer Gleichrangigkeit zu erfassen und ihr grundsätzlich gleichermassen und – wo möglich – zeitgleich zu begegnen. So ist eine Strategie zu verfolgen, die es beispielsweise erlaubt, sowohl die Risikogruppen adäquat zu schützen als auch den spezifischen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen, die besonders unter den geltenden Restriktionen leiden, Rechnung zu tragen. Die Verletzlichkeit der von den Massnahmen betroffenen Gruppen ist differenziert zu betrachten.

5) **Handeln unter Unsicherheit und Kommunikation:** Staatliches Handeln ist in vielen Hinsichten ein Handeln unter Unsicherheit. Unter den Bedingungen einer Pandemie verschärft sich die Tragweite dieser Tatsache jedoch erheblich. Dabei wird die Unwissenheit im Blick auf die politischen Handlungs*folgen* verstärkt durch die Unsicherheit über die zukünftigen Entscheidungs- und Handlungs*bedingungen*. Mangels gesicherten Wissens wird oft erst im Praxisvollzug sichtbar, ob Entscheidungen auf adäquaten Grundlagen beruhen und ob die Kriterien zu ihrer Bewertung zielführend bestimmt sind. Daran wird sich auf absehbare Zeit nichts ändern. Umso bedeutsamer ist daher weiterhin die wissenschaftliche Begleitung der Entscheidungsfindung und die transparente Kommunikation aller Entscheidungsgrundlagen. Sie sollte im Sinne einer offenen Fehlerkultur Fehleinschätzungen und den

Anpassungsbedarf von Entscheidungen, aber auch erreichte Zielsetzungen, evaluieren und aufzeigen, wie gewonnene Erkenntnisse in künftige Entscheidungen einfliessen – auch über den Zeithorizont der Pandemie hinaus. Freilich stellen Unsicherheiten und Kontroversen auch für die Wissenschaft den Normalfall dar. Sie sollten einen offenen, kritischen und konstruktiven Umgang erfahren, der es ermöglicht, Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungskriterien unter Würdigung ihrer Vorläufigkeit allen interessierten Kreisen, den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern aller föderalen Ebenen und der Öffentlichkeit umfassend und adressatengerecht zu kommunizieren. Die Ziele, denen die Massnahmen zur Pandemiebekämpfung dienen, müssen somit aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Evidenz über die epidemiologische Situation und die Entwicklung des Virus bzw. seiner Mutationen immer wieder überprüft und die verfolgten Strategien im Lichte der verfolgten Ziele für alle nachvollziehbar gemacht werden.

1. Hintergründe

Die vorliegenden ethischen Überlegungen der NEK gründen auf der Auseinandersetzung mit den wesentlichen Massnahmen des Bundesrats und der Bundesbehörden im bisherigen Verlauf der Sars-CoV-2-Pandemie. Für ihren Nachvollzug sind die nach Meinung der Kommission wichtigsten Ereignisse und veröffentlichten Entscheidungen des letzten Jahres im *Anhang* zusammengefasst.

Es können für den bisherigen Pandemieverlauf für die Schweiz vier Phasen unterschieden werden: 1. die erste sogenannte Welle der Pandemie im Winter/Frühjahr 2020; 2. die Abschwächung der Infektions- und Mortalitätsraten im Sommer 2020; 3. die massivere zweite Pandemiewelle im Herbst/Winter 2020 und 4. die aktuelle Phase, in der die ersten Impfstoffe verabreicht werden können, zugleich aber auch die Herausforderung der Verbreitung mutierter Virusstämme und einer verzögerten Auslieferung von Impfstoffen besteht. Die politischen Massnahmen während der beiden Pandemiewellen im Winter/Frühjahr und Herbst/Winter 2020 folgten den Strategien von *Containment* (Eindämmung) und *Mitigation* (Schadensbegrenzung). Im Zentrum standen *strukturelle Freiheitsbeschränkungen* (Eingriffe in die Bewegungs-, Versammlungs-, Berufs-, Sport- und Kulturfreiheit), *selbstbeschränkende Massnahmen* der Einwohnerinnen und Einwohner (Abstandhalten, Contact Tracing, Maskenpflicht, Hygienekonzepte, Home Office etc.), Massnahmen, die den *Schutz besonders vulnerabler Personen und Gruppen,* beispielsweise im Bereich der Langzeitpflege, zum Ziel hatten, sowie *strukturelle Sicherungsmassnahmen* vor allem im Blick auf die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung zum Zeitpunkt von Höchstzahlen an Infektionen (Kapazitätserweiterung der Intensivmedizin, Triage-Richtlinien der SAMW etc.). Im Unterschied zur ersten *Transitionsphase* im Sommer 2020 steht in der aktuell geplanten Übergangsphase mit den Ende 2020 begonnenen Impfkampagnen erstmals eine wirksame medizinische Präventionsmassnahme bei der Virusbekämpfung zur Verfügung, nämlich die Impfung.

Gestützt auf Art. 6 EpG hatte der Bundesrat am 28. Februar 2020 die «besondere Lage» erklärt und aufgrund der rasanten Pandemieentwicklung am 16. März 2020 bis zum 19. April 2020, später verlängert bis zum 26. April 2020, die «ausserordentliche Lage» ausgerufen (Art.

7 EpG). Die in dieser ausserordentlichen staatspolitischen Lage beschlossenen und durchgesetzten Massnahmen unterschieden sich grundsätzlich kaum von denjenigen in anderen Ländern Europas. Die Länder orientierten sich gegenseitig an den getroffenen Massnahmen und übernahmen dabei auch solche, die nicht unbedingt einer kritischen Prüfung hinsichtlich der Frage unterzogen wurden (oder mangels Wissens unterzogen werden konnten), inwiefern sie zielführend und angemessen sind.

Die Massnahmen während der zweiten Pandemiewelle im Herbst/Winter 2020 wichen in zweifacher Hinsicht von denjenigen des Frühjahrs 2020 ab: Erstens stellte der Bundesrat ungeachtet der massiveren Pandemiefolgen nicht erneut von der «besonderen» auf die «ausserordentliche Lage» um und beliess damit die staatliche Entscheidungs- und Handlungshoheit im Wesentlichen bei den Kantonen. Zweitens wurden – anders als in den Nachbarländern – hierzulande in der zweiten Pandemiewelle 1. keine Ausgangsbeschränkungen, 2. keine zeitlich begrenzten Ausgangsverbote (Sperrstunden), 3. keine räumlichen Bewegungseinschränkungen (Rayonverbote), 4. keine generellen Unterrichtsverbote an Schulen und 5. keine Beschränkungen bei personenbezogenen Dienstleistungen (einschliesslich Hotelschliessungen) verhängt. Auch als die Infektionszahlen und die Sterblichkeitsrate in der Schweiz deutlich höhere Werte als in der ersten Welle erreichten und die Schweiz eine im Vergleich sehr hohe Zahl an Verstorbenen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung ausweisen musste, wurde auf weitergehende freiheitsbeschränkende Massnahmen verzichtet, und als primäre Zielsetzung die Vermeidung einer Überlastung des Gesundheitswesens verfolgt. So gewichtete die Schweiz – auch im Vergleich mit vielen anderen europäischen Staaten – bei der Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit bzw. der Zumutbarkeit und Vermeidung die persönlichen Freiheitsrechte und die damit verbundene Risikozunahme höher als den Schutz durch kollektive Sicherheitsmassnahmen.

2. Grundlagen

2.1 Die ethische Perspektive

Staatliches Handeln gründet als *staatliches* im geltenden Recht und ist diesem verpflichtet. Als *Handeln* im Sinn einer regelgeleiteten Form intentionaler Praxis hat es zugleich eine ethische Dimension. Ethik fragt nicht – wie das Recht – nach der *Legalität* (Rechtskonformität) eines Handelns, sondern nach seiner *Legitimität*. Legitim ist eine Praxis, wenn sie argumentativ-diskursiv begründet und im Blick auf ein allgemein anerkanntes ethisches Normensystem gerechtfertigt werden kann. Recht und Ethik stehen dabei in einem wechselseitigen Verweisungs- und Ergänzungsverhältnis.

Jedes Handeln und jede kollektive Praxis – so auch das politische Urteilen – ist aus ethischer Sicht unter anderem durch vier Aspekte charakterisiert. Es ist 1. prinzipiengebunden (deontologisch), 2. folgenorientiert (konsequentialistisch), 3. auf Güter hin ausgerichtet (teleologisch, güterethisch) und 4. mit bestimmten Ansprüchen an die Handelnden (tugendethisch) verbunden. In der Medizin- und Bioethik ist seit Jahren ein Ansatz einflussreich, der vier Prinzipien ins Zentrum rückt, nämlich 1. *Respekt der Autonomie*, 2. *Nicht-Schaden*, 3. *Wohltun* und 4. *Gerechtigkeit*. Diese Prinzipien, die als Prinzipien mittlerer Reichweite zu verstehen sind und

daher miteinander in Konflikt geraten können, vermitteln zwischen dem Respekt gegenüber der Freiheit (der Person), der Vermeidung von negativen Entscheidungs- und Handlungsfolgen, der positiven Orientierung an Zwecken und Gütern sowie der Gerechtigkeit als Angemessenheit, Verhältnismässigkeit und Reziprozität im Blick auf die Belange und Interessen der Allgemeinheit. Der Vorrang, der im liberalen Rechtsstaat der Freiheit zukommt, verpflichtet nicht nur dazu, die Freiheit der Person zu garantieren und zu schützen, sondern auch sicherzustellen, dass jede Person von dieser Freiheit Gebrauch machen kann und zu einem freien und selbstbestimmten Leben befähigt wird. Die dafür notwendigen Ressourcen müssen angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnisse der Gesellschaftsmitglieder angemessen und fair verteilt werden.

Die vier kategorisch gleichrangigen Prinzipien auf mittlerer Ebene formulieren unhintergehbare, aber häufig miteinander in Konflikt stehende ethische Ansprüche, die in einer konkreten Urteils-, Entscheidungs- oder Handlungssituation miteinander vermittelt werden müssen. Aus liberaler Perspektive geht es dabei vorrangig um die Garantie der Freiheit der Person und ihrer Verwirklichungschancen im Blick auf die Garantie der Freiheiten und Verwirklichungschancen jeder anderen Person.

2.2 Entscheiden und Handeln unter Unsicherheit

Die Sars-Cov-2-Pandemie konfrontiert Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Medizin mit massiven Unberechenbarkeiten und Ungewissheiten. Die involvierten Verantwortungsträgerinnen und -träger sowie Institutionen verfügen nicht über ausreichend gesicherte, wissenschaftlich etablierte Erkenntnisse (*know that*) und evaluierte, validierte praktische Erfahrungen (*know how*) zum Umgang mit der Covid-Pandemie. Wie von den hiesigen Entscheidungsträgerinnen und -trägern selten zuvor erlebt, muss unter Bedingungen von Unwissenheit und Nichtvorhersehbarkeit geurteilt, entschieden und gehandelt werden. Die Begrenztheit unserer Erkenntnis- und Handlungsfähigkeit in der Covid-Pandemie einzugestehen und anzuerkennen, fällt unserer Gesellschaft indes schwer – zu selbstverständlich scheint die kulturelle Prämisse, dass der Mensch, zumal durch wissenschaftlich-technische Massnahmen, die Natur auf jedem Gebiet hinreichend kontrollieren könne. Die Herausforderung, die es bedeutet, ohne grundlegende (empirisch gestützte) Daten und Prognosen für ein wissens- und erfahrungsbasiertes Entscheiden funktionieren zu müssen, tritt nicht zuletzt auch in der Vielfalt an Meinungen und Einschätzungen zu den angeordneten Massnahmen und ihrer Berechtigung zutage. Dabei ist das Dilemma, dass *nicht nicht* entschieden werden kann und getroffene Massnahmen im Rückblick als zu streng beurteilt werden können, gerade weil sie erfolgreich waren, unvermeidbar. Es stellt sich für die einzelne Einwohnerin und den einzelnen Einwohner ebenso wie für die Politik und die politischen und gesellschaftlichen Institutionen.

Die politische Urteils- und Entscheidungsfindung steht aufgrund der permanenten und raschen Lageveränderungen überdies unter grossem Zeitdruck. Infektionsformen und -verläufe können sich in kurzer Zeit signifikant ändern. Die Unwissenheit im Blick auf die politischen Handlungs*folgen* wird verstärkt durch die Unsicherheit über die zukünftigen Entscheidungs- und Handlungs*bedingungen.* Zu der virologisch und epidemiologisch stark eingeschränkten Vorhersagbarkeit der Mutationen und ihrer Verbreitung sowie über die Wirkungen der medizinischen Massnahmen unter Ist-Zeit-Bedingungen treten die Schwierigkeiten der Prognostizierbarkeit

der Folgen für das Gesundheitssystem, die Bevölkerung, die sozialen, gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse. Ausserdem können sich die *Reaktionen der Bevölkerung* auf die politischen Vorgaben angesichts globalisierter medialer Echtzeitvermittlung schnell und unvorhergesehen ändern und sind daher schwer zu kalkulieren. Hinzu kommt die unterschiedliche Infektionswahrscheinlichkeit verschiedener sozialer Situationen. In diesem Kontext sind politisch nur schwer einzufordernde Aspekte wie die Fähigkeit, Ambivalenz auszuhalten oder einen souveränen Umgang mit staatlichem Ermessen wertzuschätzen, besonders gefragt und wichtig. Ebenso ist eine offene Fehlerkultur von Bedeutung: Handeln unter Unsicherheit führt zu Fehleinschätzungen und revisionsbedürftigen Entscheidungen. Eine Diskussions- und Kommunikationskultur, die solche Entwicklungen offen anspricht und sich darum bemüht, Erkenntnisse aus früheren Fehleinschätzungen in künftige Entscheidungen einzubeziehen, erhöht deren Akzeptanz auf breiter Ebene.

Konkreter heisst das: Wie die behördliche Zulassung der Impfstoffe unterliegen auch die staatlichen Pandemiemassnahmen einem «rollenden Verfahren», das sich auch als *learning by doing* auffassen lässt. Weil die staatlichen Akteurinnen und Akteure über keine ausreichende Wissens- und Erfahrungsbasis verfügen, können die Beurteilungs- und Entscheidungskriterien erst im Praxisvollzug selbst gewonnen werden. Unverzichtbar ist deshalb die wissenschaftliche Begleitung der staatlichen Massnahmen, insbesondere die methodische Datenerhebung, -auswertung, die entscheidungstheoretische Verarbeitung und die Wirkungsforschung. Gewonnene Erkenntnisse müssen Gesellschaft und Politik transparent erläutert, vermittelt und für die konkrete Entscheidungsfindung operationalisiert werden.

Die Dynamik der staatlichen Pandemiemassnahmen fordert die politische und wissenschaftliche Kommunikation heraus. Die gewöhnlich hergestellte Verbindung von Kontinuität und Vertrauen bzw. Veränderung und Misstrauen zeigt sich deutlich in den Reaktionen der Bevölkerung. Entgegen der unrealistischen Aussicht, die Pandemie ohne langfristige gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen überwinden zu können, befinden sich Gesellschaft und Politik in einem umfassenden Lernprozess, bei dem es gilt, die Veränderungsdynamiken im Alltag der Menschen zu antizipieren und zu integrieren. Die Veränderungen der alltagspraktischen Einstellungen, Erwartungen, Kohäsions- und Vertrauensressourcen verlangen besondere Anstrengungen bei der Information und Kommunikation sowie der Bereitstellung und Förderung von sozialen und gesellschaftlichen Ressourcen zu ihrer Aufnahme und Verarbeitung. Daher kommt den fortwährenden Anstrengungen der Politik, für die getroffenen Massnahmen auf Seiten der Bevölkerung Verständnis und Akzeptanz zu schaffen, eine zentrale Rolle zu. Denn letztlich gibt das Sozialverhalten der Bevölkerung den Ausschlag für eine wirkungsvolle Eindämmung der Pandemie.

2.3 Abwägungen

Aus Sicht des liberalen Staates ist Sicherheit in doppelter Weise mit Freiheit verbunden. Negativ gesprochen gilt, dass Freiheitsbeschränkungen ausschliesslich zum Schutz der allgemeinen Freiheiten zulässig sind. Positiv gesprochen dient Sicherheit dazu, jeder Person die Wahrnehmung und Verwirklichung ihrer Freiheitsrechte zu garantieren und zu fördern. Für das staatliche Handeln in der Sars-Cov-2-Pandemie ergibt sich ein ethisches Spannungsverhältnis zwischen den Handlungszielen *Freiheit* und *Sicherheit* bzw. *Risiko*, aber auch die permanente

Notwendigkeit, unterschiedliche Risiken sowie Zeithorizonte dieser Risiken gegeneinander abzuwägen.

Politik im liberalen Rechtsstaat zielt darauf, die Bevölkerung zu einem freien, sozial integrierten und eigenverantwortlich guten Leben zu befähigen. Wesentliche Voraussetzungen dafür sind der *Schutz des Lebens*, der *körperlichen Integrität, Freiheit, Gesundheit und sozialen Integration (Partizipation)*. Die besonderen Schutzpflichten des Staates gegenüber diesen Gütern ergeben sich daraus, dass sie notwendige Bedingungen für die Verwirklichung persönlicher und gemeinsamer Lebensentwürfe darstellen. Deshalb gehören Leben und Gesundheit zu den sogenannten konditionalen Gütern. Die während der Pandemie vorgenommene staatliche Priorisierung des Gesundheitsschutzes etwa gegenüber dem Freiheitsschutz kann *güterethisch* mit der überragenden Bedeutung der konditionalen Güter von Leben und Gesundheit in dieser spezifischen Situation begründet werden. Die Einschränkung des Guts der Freiheit ist aber nur so lange und in dem Umfang gerechtfertigt, als die Wahrnehmung der persönlichen Freiheiten durch die gesamtgesellschaftlichen Gesundheitsgefährdungen ernsthaft und substantiell in Frage gestellt ist. Der punktuelle Vorrang des Gesundheitsschutzes erfolgt im Blick auf die Ermöglichungsbedingungen für die einzelne Person, von ihren Freiheiten (zukünftig) Gebrauch machen zu können.

Der Wert der individuellen Güter Leben und (ein Mindestmass an) Gesundheit besteht für die einzelne Person nicht unabhängig von den Lebenszielen und -chancen, die sie damit verwirklichen will und kann. Ihre Realisierung hängt wesentlich ab von den zur Verfügung stehenden materiellen Bedingungen und Ressourcen, allen voran die gesellschaftlichen Güter einer funktionierenden Ökonomie und politischen Öffentlichkeit, einer angemessenen institutionellen Infrastruktur, Bildung und Kultur. Über die Rangfolge der verschiedenen Güter kann in einer konkreten Situation ebenso Uneinigkeit bestehen wie über die Beurteilung der von einer Massnahme tangierten Güter und ihrer Gewichtung. Güterabwägungen sind deshalb fortwährend daraufhin zu prüfen, ob die vorgenommene Einschränkung eines Guts zugunsten eines anderen ethisch noch gerechtfertigt und rechtlich noch verhältnismässig ist.

3. Ethische Überlegungen

3.1 Ethische Diskussion der Sars-CoV-2-Pandemie

Die NEK hat sich seit Beginn der Pandemie in verschiedenen Zusammenhängen zu ethischen Fragen der staatlichen Massnahmen zur Eindämmung und Bekämpfung der Sars-Cov-2-Pandemie geäussert:

- 27.03.2020: Medienmitteilung: Corona-Pandemie: Schutz des Lebens und Solidarität stehen aus ethischer Sicht im Zentrum;
- 06.04.2020: Stellungnahme Nr. 33/2020: Contact Tracing als Instrument der Pandemiebekämpfung. Zentrale Gesichtspunkte aus der Perspektive der Ethik;
- 08.05.2020: Stellungnahme Nr. 34/2020: Schutz der Persönlichkeit in Institutionen der Langzeitpflege. Ethische Erwägungen im Kontext der Corona-Pandemie;
- 22.12.2020: Medienmitteilung: Impfung gegen Corona: die Nationale Ethikkommission unterstützt die von BAG und EKIF ausgearbeitete Impfstrategie;

– 21.02.2021: Die Covid-19-Impfung. Ethische Erwägungen zu Grundsatzfragen und spezifischen Anwendungsbereichen Zusammenfassung und Empfehlungen;
– vgl. auch: Ethische Grundlagen: BAG, Influenza-Pandemieplan Schweiz. Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie, Bern [5]2018, 92–99.

Vor dem Hintergrund der sachlichen und methodischen Vorüberlegungen rücken in der ethischen Diskussion über die staatlichen Pandemiemassnahmen drei Fragen ins Zentrum: 1. *Wie viel Sicherheit auf Kosten der Freiheit ist erstrebenswert* bzw. umgekehrt *wie viel Unsicherheit zugunsten der Freiheit ist akzeptabel?* 2. *Wie viel Risiko sind Bevölkerung und Politik im Blick auf die eigenen oder Gruppeninteressen bereit einzugehen, bevor staatliche Eingriffe vorgenommen werden,* und umgekehrt, *welche Risiken sind für Gesellschaft und Politik unzumutbar, sodass reglementierende staatliche Massnahmen – auch zum Nachteil partikularer Interessen – unverzichtbar werden?* Und 3. *Wie sind diese Abwägungen vorzunehmen und zu gestalten, damit die Lasten und Chancen auf alle gesellschaftlichen Akteurinnen und Gruppen gerecht verteilt werden?*

3.2 Lebens- und Gesundheitsschutz

Die besondere Bedeutung des Lebens- und Gesundheitsschutzes gründet in dem menschen- und grundrechtlich geschützten Recht auf Leben. Unabhängig von dem jeweils subjektiven Wert des Lebens steht es unter dem objektiven Schutz durch das Recht. Die staatlichen Aufgaben des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitsversorgung sind funktional auf das Recht auf Leben und das Gut des guten Lebens bezogen und erhalten dadurch ihr besonderes Gewicht. Die NEK führt aus: «Die Gesundheit wird als ein transzendentales bzw. ein Bedingungsgut verstanden, weil das Vorhandensein von Gesundheit die Bedingung der Möglichkeit zur Verwirklichung vieler anderer Güter im Leben darstellt […]. Das heisst, dass in der Hierarchie der Güter, die politisch zu fördern sind, die Gesundheit aus Konsistenzgründen einen besonderen Status einnehmen sollte. Dies wird beispielsweise in Zeiten einer Pandemie besonders deutlich, wenn zeitweise sogar die Einschränkung massgeblicher Grundrechte zugunsten der Erhaltung der öffentlichen Gesundheit politisch in Kauf genommen wird.»[1]

Der Schutz des Rechts auf Leben, der Schutz der Gesundheit sowie der Schutz der persönlichen Freiheiten als Grundlagen des guten Lebens sind zentrale staatliche Pflichten und Ziele. Sie sind unersetzbar, lassen sich nicht gegeneinander verrechnen, können aber in konkreten Situationen miteinander konfligieren. Im Blick auf den Gesundheitsschutz in der Pandemiesituation führt die NEK aus: «Die öffentliche Gesundheit ist ein klassisches öffentliches Interesse, das Eingriffe in die Grundrechte von Individuen rechtfertigen kann, wenn die weiteren Voraussetzungen der gesetzlichen Grundlage und der Verhältnismässigkeit gegeben sind (Art. 36 BV). In der Abwägung mit entgegenstehenden Grundrechtspositionen ist zu bedenken, dass mit der öffentlichen Gesundheit letztlich ebenfalls Grundrechte geschützt werden, und zwar die elementaren Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 1 und 2 BV). [...] Auch die persönliche Freiheit ist in diesem Kontext ein zentrales schützens-

[1] NEK, Medikamentenpreise. Überlegungen zum gerechten Umgang mit teuren neuen Medikamenten. Stellungnahme Nr. 35/2020, Bern, 2. Juli 2020, 18.

wertes Gut, während die Aufrechterhaltung des Funktionierens der Wirtschaft und der öffentlichen Institutionen sowie der Gesundheitseinrichtungen zentrale instrumentelle Güter sind, die den Schutz der grundlegenden Güter gewährleisten.»[2]

Eine entscheidende Rolle bei der ethischen Beurteilung der Massnahmen spielt die Zeitdimension. Bereits im März 2020 betont die NEK in einer Medienmitteilung: «Auch in einer Pandemiesituation stehen aus ethischer Sicht Lebensschutz, Gerechtigkeit, Freiheit, Verantwortung und Solidarität im Zentrum.» In der aktuellen Lage gälte es sorgfältig abzuwägen «zwischen dem Schutz der Gesundheit einerseits und den Langzeitfolgen auch gesundheitlicher Natur, die aufgrund der mit den getroffenen Massnahmen einhergehenden wirtschaftlichen Schäden namentlich die Schwächsten der Gesellschaft treffen könnten, andererseits.» Die aktuellen Freiheitsbeschränkungen werden mit dem Zweck begründet, «weitergehenden Freiheitsbeschränkungen […] vorzubeugen bzw. die Massnahmen zeitlich so kurz wie möglich zu halten. Solche weitergehenden Beschränkungen des öffentlichen und privaten Lebens würden die bereits jetzt zunehmenden Folgeprobleme sozialer Isolation, wirtschaftlicher Ängste und mangelnder Bewegung – beispielsweise häusliche Gewalt sowie psychische und somatische Erkrankungen – verstärken und so die gesundheitlichen und die wirtschaftlichen Schäden der Pandemie verschärfen.»[3]

Mittel- und langfristig haben freiheitseinschränkende Massnahmen zur Sicherung des Lebens- und Gesundheitsschutzes nicht nur politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Auswirkungen, sondern können selbst gesundheits- und auch lebensgefährdende Wirkungen entfalten. Denn für ein im umfassenden Sinn gesundes Leben sind Selbstbestimmung, soziale Integration und Beteiligung unverzichtbar. Die von der NEK ins Zentrum gerückte und auch von der Politik öffentlich eingeforderte Verantwortung und Solidarität setzen die persönliche Freiheit *zur* Verantwortung und Solidarität voraus.

Die problematische zeitliche Ausdehnung der Freiheitsbeschränkungen wurde begünstigt durch die während der ersten Pandemiewelle gewachsene Abhängigkeit der Politik von virologischen und epidemiologischen Lageeinschätzungen und Prognosen. Nicht nur die politische Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung, sondern auch die staatlichen Massnahmen selbst folgten einer engen medizinischen Logik. In der Konsequenz wurden wichtige gesellschaftspolitische Aspekte nur noch unzureichend berücksichtigt oder ganz ausgeblendet. Die Möglichkeiten und die Bereitschaft der Bevölkerung, die staatlichen Vorgaben zu verstehen und umzusetzen, aber auch Fragen der Generationensolidarität, sowie die mittel- und langfristigen gesellschaftlichen, sozialen, wirtschaftlichen und psychischen Folgen der Pandemiemassnahmen bedürfen jedoch zu jedem Zeitpunkt der Aufmerksamkeit. Der Krisenmodus bringt aber eine Tendenz mit sich, auf kurzfristige Folgen zu fokussieren und mittel- und langfristige Folgen für die Substanz der Gesellschaft ausser Acht zu lassen. Dies wird umso problematischer, je länger die Krise anhält oder sich gar als Dauerzustand abzeichnet. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass den Gütern Leben und Gesundheit auch dadurch Rechnung getragen werden muss, dass die Kriterien für politische Entscheidungen sich vornehmlich an der

---

2 NEK, Contact Tracing als Instrument der Pandemiebekämpfung. Zentrale Gesichtspunkte aus der Perspektive der Ethik. Stellungnahme Nr. 33/2020, Bern, 6. April 2020, 9.

3 NEK, Corona-Pandemie: Schutz des Lebens und Solidarität stehen aus ethischer Sicht im Zentrum, Bern, 27. März 2020.

Verhinderung von Todesfällen und schweren Erkrankungen orientiert (Mortalität und Morbidität).

3.3 Das besonders Schutzbedürftige und Schützenswerte

Art. 6f. und Anhang 6 der COVID-19-Verordnung 2 definieren die «Kategorien besonders gefährdeter Personen» und den Umgang mit ihnen am Arbeitsplatz. Der Bundesrat übernimmt medizinische Definitionen und Kriterien und begründet damit weitreichende Freiheitsbeschränkungen, die Grundrechte einschränken und daher besonders rechtfertigungsbedürftig sind. Die Orientierung *politischen* Entscheidens und Handelns an ausschliesslich *medizinischen* Kategorien zeitigte dabei einschneidende Konsequenzen: Die ursprüngliche Intention des sozialmedizinischen Vulnerabilitätsbegriffs, nämlich die Feststellung besonderer Ansprüche auf Anerkennung, Fürsorge und Solidarität, ging dabei weitgehend verloren. Verletzlichkeit wurde vorrangig mit dem Risiko einer schweren Covid-19-Erkrankung identifiziert und bezeichnete somit einen in der Konsequenz prekären Zustand von Personen, die weitgehend schutzlos staatlichen Massnahmen ausgesetzt waren. Erschwerend hinzu trat die Tatsache, dass die Unterstützung und Solidarität von Angehörigen und befreundeten Personen durch die rigiden Kontakt- und Freiheitsbeschränkungen stark beschränkt bzw. unmöglich gemacht wurden. Diejenigen, die aufgrund ihrer vulnerablen Situation die meiste Unterstützung gebraucht hätten, wurden zu der am stärksten isolierten gesellschaftlichen Gruppe. Mit Blick auf das Beispiel der Menschen, die in Institutionen der Langzeitpflege leben, führt die NEK dazu aus:

«Menschen, die in Institutionen leben, müssen sich während der Pandemie zum eigenen, aber auch zum Schutz aller Bewohnerinnen und Bewohner sowie des Personals den Regeln der Institutionen fügen – in Bezug auf massgebliche persönliche Entscheidungen wird ihnen im Kontext der Pandemie die Selbstbestimmung abgesprochen. […] Insbesondere wenn Urteilsunfähigkeit vorliegt, ist engen Angehörigen, gesetzlichen Vertretungspersonen oder Behördenmitgliedern der Zugang zur betroffenen Person zu gewährleisten, denn erstere nehmen für die Betroffenen höchstpersönliche Rechte wahr. Dies betrifft die Einwilligung in medizinische Massnahmen, Verlegungen, die Information über unvermeidbare freiheitsbeschränkende Massnahmen, deren Gründe, Umfang und – besonders bei Zwangsbehandlungen – Belehrung über die Rechtsmittel. Dabei ist ein persönlicher Kontakt oft notwendig, so etwa, wenn wichtige Entscheidungen anstehen und die Vertreterin oder der Vertreter die Situation der Bewohnerin oder des Bewohners selbst beurteilen muss, um die Entscheidung zu treffen. [...] Auch bei urteilsfähigen Personen gilt es, eine ethische und rechtliche Güterabwägung zwischen Besuchsverbot und sozialer Teilhabe am vertrauten engen Familiensystem zu ermöglichen. Zur Achtung der Persönlichkeitsrechte gehört es zudem, Menschen, die in Institutionen wohnen, mitentscheiden zu lassen, wie viel Risiko sie selbst durch Kontakte zu engen Familienmitgliedern, Freunde und Therapeutinnen eingehen möchten. Damit sie eine solche Entscheidung selbstbestimmt treffen können, muss den Bewohnerinnen und Bewohnern zum einen die Situation innerhalb der Institution transparent erläutert werden. Zum andern sind sie über die unterschiedlichen Möglichkeiten, die ihnen zur Wahl stehen, zu informieren. Aus ethischer Sicht muss grundsätzlich differenziert werden, ob eine Person mit ihrem Verhalten ein Risiko für sich selbst eingeht oder ein Risiko für andere darstellt.»[4]

[4] NEK, Corona-Pandemie, 6f.

Zu Beginn der Pandemie erwies es sich teilweise als schwierig, dem Anspruch, das «Wohl der Schwachen» in der staatlichen Pandemiepolitik ausreichend zu berücksichtigen, gerecht zu werden. Die Übernahme der medizinischen Definition hatte aber noch einen weiteren problematischen Effekt. Sie verdrängte fast vollständig die Aufmerksamkeit für andere verletzliche gesellschaftliche Gruppen, die von der Pandemiesituation in besonderer Weise betroffen waren: Kinder, Jugendliche, alleinerziehende Mütter und Väter, Familien in prekären sozio-ökonomischen Verhältnissen und in schwierigen psycho-sozialen Lagen, aber auch chronisch kranke Personen, deren Behandlungen teilweise stark verzögert wurden. Aufgrund des einseitigen und verengten politischen Fokus kam die Gleichrangigkeit der verschiedenen vulnerablen Gruppen in der Gesellschaft kaum in den Blick. Dabei gälte es, nicht nach Konflikten zwischen diesen Vulnerabilitätsgruppen zu suchen, sondern der Vulnerabilität grundsätzlich gleichermassen und – wo möglich – zeitgleich zu begegnen. Konkret bedeutet dies, sowohl die Risikogruppen besonders zu schützen und wie vorgesehen in erster Priorität zu impfen als auch, im Sinne von Beispielen, gerechtfertigte Ausnahmen von allgemeinen Einschränkungen für Jugendliche – etwa mit Blick auf ihre sportlichen Aktivitäten – oder für bestimmte Betriebe vorzusehen, da diese besonders unter den Restriktionen leiden.

Der epidemiologische Pandemiebegriff bietet somit keine hinreichende Grundlage für das mittel- und langfristige politische Handeln. Politik ist keine Medizin und die Gesellschaft keine Krankenstation, die nach überstandener Gesundheitskrise wieder verlassen werden kann. Die Kriterien, nach denen Politik entscheidet, müssen umfassender sein, als die Kriterien, nach denen in Medizin und Public Health entschieden wird. Erkenntnisse aus vorangegangenen Pandemien und erste Forschungsergebnisse zur SARS-CoV-2-Pandemie zeigen, dass Menschen in sehr ungleicher Weise von einer Infektion betroffen sind. Die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse korrelieren mit dem Risiko einer Infektion und der Schwere des Krankheitsverlaufs. Darüber hinaus besteht ein Zusammenhang zwischen Virusinfektion, Krankheitsverlauf, Begleiterkrankungen und der sozialen und ökonomischen Situation der Betroffenen. Die Pandemie und die staatlichen Massnahmen zu ihrer Bekämpfung führen zu einer signifikanten Verstärkung bereits bestehender gesellschaftlicher Ungleichheiten. Personen in prekären Sozial- und Arbeitsverhältnissen sind doppelt benachteiligt: Sie verfügen einerseits über weniger Möglichkeiten, sich vor einer Ansteckung zu schützen und andererseits kaum über Chancen und Ressourcen, die sozialen und ökonomischen Pandemiefolgen zu bewältigen oder zu kompensieren.

3.4 Der Metagrundsatz der Verhältnismässigkeit

Verhältnismässigkeit bedeutet, «dass mit der Massnahme tatsächlich der Schutz hochrangiger Güter verfolgt wird, und die Massnahme dafür geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Je stärker sie direkt und spezifisch darauf abzielt, eine erwiesene, ernsthafte und unmittelbare Gefahr abzuwenden, desto eher ist sie gerechtfertigt. Doch selbst wenn eine Massnahme wirksam und so wenig einschränkend wie möglich ist, kann sie dennoch unverhältnismässig sein, wenn die Eingriffe im Verhältnis zur beabsichtigten Wirkung zu gross sind. Die Verhältnismässigkeit

muss daher stets im konkreten Kontext, in dem die Massnahme eingesetzt wird, beurteilt werden.»[5] Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beurteilt die Zwecke und Wirkungen von Entscheidungen und Massnahmen relativ zu anderen Rechten und Gütern. Solche Abwägungen betreffen sowohl rechtliche als auch politisch-ethische Zusammenhänge.

Aus rechtlicher Sicht müssen sich staatliche Massnahmen nicht nur auf gesetzliche Grundlagen berufen können. Die politische Wahl einer vom Recht vorgesehenen Handlungsoption verlangt auch eine diskursive, für alle Einwohnerinnen und Einwohner grundsätzlich nachvollziehbare Begründung, nicht zuletzt im Blick auf die verworfenen Alternativen. Im liberalen Rechtsstaat sind die persönlichen Freiheiten der Normalfall und alle Einschränkungen prinzipiell begründungspflichtig gegenüber jeder davon betroffenen Person. Deshalb müssen generelle Freiheitsbeschränkungen, die alle Menschen betreffen und nicht dem Freiheitsschutz aller dienen, mit dem robusten Kriterium des öffentlichen Interesses gerechtfertigt werden. Daraus folgen drei Abwägungsgrundsätze staatlichen Handelns: 1. Die Grundrechte dürfen nicht oder – sofern unvermeidbar – nur so wenig und so kurz wie möglich eingeschränkt werden. 2. Die Pandemiemassnahmen sollten im Blick auf ihre Reichweite und Wirksamkeit so spezifisch wie möglich sein, um die als besonders verletzlich identifizierten Gruppen nachweislich und zielgenau zu schützen. 3. Freiheitseinschränkende Massnahmen bedürfen einer permanenten Verhältnismässigkeitsprüfung und sind auf ein verantwortbares zeitliches Mass zu beschränken. Konkret folgt aus diesen Überlegungen unter anderem, dass Strategien zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus, die einen Fokus auf das Testen und die Impfung legen, gegenüber allgemeinen Freiheitsbeschränkungen vorzugswürdig sind. Denn solche Strategien setzen spezifisch beim individuellen Selbstschutz und der Vermeidung einer Übertragung der Krankheit an. Entsprechend schreibt die Kommission dazu: «Nach Ansicht der NEK rechtfertigt sich vor dem Hintergrund aller Abwägungen, die auch mit Blick auf die Covid-19-Impfung zwischen individuellen Freiheiten und gesamtgesellschaftlichen Interessen vorzunehmen sind, der Einsatz der öffentlichen Instanzen zugunsten einer möglichst hohen Impfbereitschaft und einer gegebenenfalls zu erreichenden Herdenimmunität.»[6]

Die politisch-ethische Forderung nach der Verhältnismässigkeit der staatlichen Schutzmassnahmen stellt sich vor allem angesichts gesellschaftlicher Ungleichheiten. Diese betreffen einerseits die Wirkungen der staatlichen Pandemiemassnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen und andererseits die Chancen und Ressourcen, die den verschiedenen Bevölkerungsgruppen bei der Bewältigung der Pandemie und ihrer sozio-ökonomischen Folgen zur Verfügung stehen. Gerechtigkeitsfragen stellen sich nicht nur beim Schutz und der Garantie konditionaler Güter, sondern auch bei der Verteilung von und dem Zugang zu anderen Gütern, für deren Nutzung bzw. Genuss konditionale Güter eine Voraussetzung sind. Das gilt in besonderer Weise vor dem Hintergrund der bisher noch kaum erforschten langfristigen Auswirkungen der Pandemie auf die einzelnen Gesellschaftsbereiche und die Gesellschaft insgesamt sowie auf die Long-COVID-Effekte, über deren Häufigkeit, Verläufe und bleibende Folgen bisher wenig bekannt ist.

---

5 NEK, Contact Tracing, 4.

6 NEK, Die Covid-19-Impfung. Ethische Erwägungen zu Grundsatzfragen und spezifischen Anwendungsbereichen. Zusammenfassung und Empfehlungen, Bern, 11. Februar 2021, 2.

3.5 Internationale Solidarität

Die besondere Bedeutung der gesellschaftlichen Solidarität, die während der Pandemie deutlich geworden ist, nimmt mit ihrem allfälligen Ende nicht ab – im Gegenteil. Erst recht zeigt sie sich im internationalen Kontext: Wie die Klima- und Flüchtlingskrise zuvor hat auch die SARS-CoV-2-Pandemie die Vernetzung der globalen Welt auf dramatische Weise bestätigt. Die Pandemie ist das Problem von Staaten in der globalisierten Welt. Weil das Virus vor Landesgrenzen nicht Halt macht, kann es nicht national bekämpft werden. Die einzelnen Staaten befinden sich jedoch – oft in Abhängigkeit von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – in sehr unterschiedlichen Ausgangslagen, was ihre Möglichkeiten zur Bekämpfung des Virus betrifft. Das zeigt sich beispielhaft an der Verteilung der Impfstoffe und dem Zugang zu ihnen. Umso mehr rechtfertigen der Wert der zwischenstaatlichen Solidarität und die humanitäre Tradition der Schweiz ein Engagement unseres Landes zugunsten der Pandemiebekämpfung im globalen Rahmen. Dies freilich auch deshalb, weil aus schweizerischer Sicht globaler Handel, internationaler Austausch im ökonomischen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereich sowie der weltweite Tourismus wesentlich von der erfolgreichen globalen Pandemiebekämpfung abhängen. Es ist somit auch von unmittelbarem *nationalem* Interesse, die Pandemie *global* zu bekämpfen. Ein verstärktes Engagement des Bundes bei der globalen Virusbekämpfung ist deshalb sowohl aus eigenen Interessen der Schweiz als auch aus ethischer Verantwortung zu befürworten.

Anhang: Chronologie von Massnahmen und relevanten Entscheidungen seit Anfang 2020

- 23.01.2020: Einsetzung einer internen Corona-Task Force beim BAG;
- 31.01.2020: Einführung der Meldepflicht für das «neuartige Coronavirus (2019-nCoV)» durch das EDI (Änderung der Verordnung des EDI über die Meldung von Beobachtungen übertragbarer Krankheiten des Menschen);
- 28.02.2020: BR stuft die Situation in der Schweiz als «besondere Lage» (gemäss Art. 6 EpG) ein und erlässt die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (gestützt auf Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG);
- 01.03.2020: Start der BAG-Kampagne «So schützen wir uns» (mit Website) und Einrichtung der «Infoline Coronavirus»;
- 13.03.2020: BR beschliesst Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus (betreffend Massnahmen an den Grenzen, gegenüber der Bevölkerung, Meldepflicht und Gesundheitsversorgung);
- 16.03.2020: BR erklärt die «ausserordentliche Lage» (gemäss Art. 7 EpG) bis 19.04.2020 (am 08.04.2020 bis zum 26.04.2020 verlängert);
- 18.03.2020: BR sagt die für den 17.05.2020 vorgesehene Volksabstimmung ab;
- 20.03.2020: BR beruft auf Grundlage der Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung den Ad-hoc-Krisenstab Corona KSBC (Antrag des EDI vom 17.03. 2020) ein und beschliesst Massnahmen zur Kompensation der ökonomischen Folgen durch die staatlichen Corona-Massnahmen;
- 27.03./03.04.2020: BR beschliesst Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (betreffend kantonale Ausnahmen in besonderen Gefährdungslagen; Sicherstellung der Versorgung mit medizinischen Gütern; Verbesserung der Koordination und weitere Anpassungen);
- 16.04.–06.07.2020: BR beschliesst sukzessive Lockerungen der Corona-Massnahmen und nimmt entsprechende Anpassungen an der COVID-19-Verordnung 2 vor;
- 28.04.2020: BAG-Factsheet: COVID-19: Informationen und Empfehlungen für Institutionen wie Alters- und Pflegeheime sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (Überarbeitung der Fassung vom 02.04.2020; letzte Version vom 26.10.2020);
- 30.04.2020: BR stellt 400 Mio. Franken für die weltweite Pandemiebekämpfung zur Verfügung;
- 04.–06.05.2020: ausserordentliche Session der eidgenössischen Räte in Bern;
- 13./20.05.2020: BR beschliesst Verordnung über Pilotversuch mit dem Swiss Proximity-Tracing-System und eine Botschaft zu einer dafür notwendigen dringlichen Änderung des EpG;
- 19.06.2020: BR hebt die «ausserordentliche» zugunsten der «besonderen Lage» auf; die damit automatisch aufgelöste KSBC wird ersetzt durch die Nachfolgeorganisation COVID-19 mit der Swiss National COVID-19 Science Task Force des BAG im Zentrum;
- 06.07.2020: BR führt Maskenpflicht für den öffentlichen Verkehr ein; das BAG erstellt monatlich aktualisierte Liste von «Staaten mit erhöhtem Ansteckungsrisiko»;
- 07.–25.09.2020: Herbstsession der eidgenössischen Räte in Bern;
- 18./29.10./02.11./4./11./12.2020: BR beschliesst neue, schweizweit gültige Pandemie-Massnahmen (Ausweitung der Maskenpflicht; Beschränkungen der Personenzahl; Kapazitätsbeschränkungen für Läden und Restaurants; Sperrstunden; Schliessungen von Freizeiteinrichtungen; Verbot von Präsenzveranstaltungen an Hochschulen/Universitäten; Ausweitung der Quarantäneregeln bei der Einreise); Einsatz von Antigen-Schnelltests neben den bis dahin verwendeten PCR-Tests;

- 18./21./28.12.2020: BR beschliesst Schliessungen von Restaurants, Sportbetrieben, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie eine Verschärfung der Quarantänepflicht;
- 06.01.2021: BR beschliesst Verlängerung der Massnahmen bis Ende Februar und verhindert mit einer Anpassung der COVID-19 Verordnung kantonale Lockerungen der Massnahmen bei günstiger epidemiologischer Lage;
- 13.01.2021: BR beschliesst eine Home-Office-Pflicht und die Schliessung von Läden für Güter des nicht-alltäglichen Bedarfs;
- 27.01.2021: BR beschliesst die Kostenübernahme von Corona-Tests an symptomenfreien Personen und lockert die Quarantäneregeln;
- 17.02.2021: BR kündigt eine «vorsichtige, schrittweise Öffnung» ab dem 01.03.2021 an.

Dieses Dokument wurde von der Nationalen Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin am 15. März 2021 mit einer Enthaltung verabschiedet.

Mitglieder der Nationalen Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin:

Präsidentin

Prof. Dr. iur. Andrea Büchler

Vizepräsident

Prof. Dr. theol. Markus Zimmermann

Mitglieder

Dr. phil. Christine Clavien, Prof. Dr. med. Samia Hurst, Prof. Dr. med. Dr. phil. Ralf Jox; Prof. Dr. iur. Valérie Junod, Prof. Dr. med. Dipl. Soz. Tanja Krones, Dr. med. Roberto Malacrida, Prof. Dr. theol. Frank Mathwig, Dr. med. Benno Röthlisberger, Prof. Dr. iur. Bernhard Rütsche, Prof. Dr. Maya Zumstein-Shaha FAAN, Prof. Dr. iur. Brigitte Tag, PD Dr. med. Dorothea Wunder.

Geschäftsstelle

Nadine Brühwiler, Dr. iur. Tanja Trost, Dr. theol. Jean-Daniel Strub, Dr. phil. Simone Romagnoli

Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin

CH-3003 Bern

Tel. +41 79 638 75 62

Fax. +41 31 322 62 33

info@nek-cne.admin.ch

www.nek-cne.ch

Die Stellungnahme ist in deutscher Sprache erschienen.

© 2021 Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin, Bern.

Abdruck unter Angabe der Quelle erwünscht.