



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-91

Vorentwurf zur Teilrevision des Epidemiengesetzes: Welche Auswirkungen hat die Position des Staatsrats auf die Freiburger Bevölkerung?

Urheber:	Thévoz Ivan / Papaux David
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	25.4.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	25.4.2024
Antwort des Staatsrats:	28.05.2024

I. Anfrage

In seiner Stellungnahme vom 18. März 2024 zur Vernehmlassung des Vorentwurfs zur Teilrevision des Epidemiengesetzes (EpG) äussert der Staatsrat seine umfassende Unterstützung für den Vorschlag des Bundesrats. Die Teilrevision soll nach Aussage des Bundesrats die Rahmenbedingungen für die Bewältigung künftiger Pandemien verbessern, um die Gesundheit der Bevölkerung vor künftigen Bedrohungen durch übertragbare Krankheiten oder Antibiotikaresistenzen zu schützen und die entsprechenden Präventionsmassnahmen rechtzeitig zu ergreifen.

Wir zweifeln nicht daran, dass der Staatsrat und die Dienststellen der Verwaltung das vom Bundesrat vorgeschlagene, sehr komplexe Projekt im Interesse der Freiburger Bevölkerung mit scharfem Auge und kritischem Geist – so wie viele andere unabhängige Experten¹ – und unter Beachtung der Gesundheitsethik und der Grundrechte geprüft haben.

Unserem Verständnis nach hat sich der Staatsrat, im Sinne der Mehrheitsmeinung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), in voller Kenntnis der Sachlage geäussert, und ist ausdrücklich mit den folgenden zentralen Punkten des EpG einverstanden, die wir zur Vermeidung von Missverständnissen zusammenfassen:

- > der von der WHO ausgelöste Automatismus zur Festlegung der besonderen Lage, was einem Souveränitätsverzicht der Schweiz gleichkommt (Art. 6 Bst. b und Kommentare im erläuternden Bericht);
- > der freiwillige Verzicht auf kantonale Kompetenzen zugunsten des Bundes (Art. 6d Ziff. 1), präzisiert in Absatz 7.7 des erläuternden Berichts (32 «subsidiär» delegierte Kompetenzen), obschon die Kantone künftig zur Kasse gebeten werden (Art. 70c);

¹ Zum Beispiel: <https://essentiel.news/suisse-revision-loi-epidemies/>

- > der Paradigmenwechsel (Art. 12 und 59) von einer Überwachung und Meldung von Krankheiten zu einer Überwachung und Meldung von Personen, die von vornherein als krankheitsverdächtig oder ansteckend gelten sollen (Standardstatus) und durch nicht definierte administrative Anforderungen gezwungen werden, das Gegenteil zu beweisen, wodurch die Wahrnehmung des Einzelnen (subjektive Gesundheit) und jede klinische Feststellung (objektive Gesundheit) entwertet werden; ausserdem würde diese Überwachung den Zugang zu «Daten über die Intimsphäre» erfordern;
- > das Impfblogatorium für «gefährdete Bevölkerungsgruppen», die nicht bestimmt werden (Art. 6c Ziff. 1 Bst. c). Zu diesem letzten Punkt präzisiert die Konferenz der Kantonsregierungen in ihrem Positionsbezug vom 22.3.2024 «Grundsatz der körperlichen Unversehrtheit muss nicht erweitert werden» Folgendes: *«Zudem ist selbst bei Anwendung des Impfblogatoriums die Einwilligung der betroffenen Person erforderlich. Jedoch muss bei Verweigerung der Impfung mit anderen Massnahmen gerechnet werden, wie zum Beispiel Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit oder in der Ausübung der beruflichen Tätigkeit. Eine Strafe bei Verweigerung ist nicht vorgesehen.»* Der Staatsrat ist demzufolge auch mit dieser Definition von Einwilligung einverstanden, welche die Anforderung «frei und aufgeklärt» aufhebt und eine Illusion von Wahlmöglichkeit schafft. *De facto* akzeptiert er weiter den Einsatz von Druck und Zwang oder freiheitsentziehenden Sanktionen.

Der Zeitplan des Bundesamts für Gesundheit (BAG) sieht ein Inkrafttreten für 2027 vor. Obwohl der Gesetzgebungsprozess noch lange dauern wird und ein Referendum angesichts der weitreichenden Änderungen der Teilrevision sehr wahrscheinlich ist, sollte vorausschauend gehandelt werden, denn laut Aussagen der Behörden könnten wir jederzeit wieder von einer Pandemie überrascht werden.

Zur Antizipation der gesetzgeberischen Arbeiten und Vorbereitung auf das Krisenmanagement, die aus diesem Entwurf entstehen würden, möchten wir dem Staatsrat folgende Fragen stellen:

1. Souveränitätsverlust: Welche kantonalen Gesetzestexte müssten geändert werden, um den Anforderungen der Revision zu entsprechen? Welche kantonalen Gesetzesbestimmungen würden hinfällig werden? Welche organisatorischen Massnahmen wären notwendig (z. B. in Bezug auf das kantonale Führungsorgan)?
2. Impfblogatorium: Wie plant der Staatsrat die Umsetzung des Impfblogatoriums sowie freiheitsentziehender Massnahmen für Personen, die sich der Impfung widersetzen? Wie gedenkt er, die Polizei für Überwachung und Vollzug dieses Obligatoriums einzusetzen?
3. Datenverwaltung und Datenschutz: Wäre eine Revision des kantonalen Datenschutzgesetzes für den Zugang zu Daten über die Intimsphäre notwendig? Verfügt die Kantonsverwaltung über die IT-Tools und -Mittel, um die Anforderungen der Revision in Bezug auf Datenerfassung, -übertragung und -schutz zu erfüllen? Wenn nicht, welche Projekte und welche Voranschläge bräuchte es in den kommenden Jahren?
4. Allgemeine Frage: Wie wird sich die Umsetzung dieses Gesetzes, das nicht nur für Krisensituationen gelten müsste, auf die kantonalen Finanzen auswirken (Voranschlag für bspw. zusätzlichen Personalbedarf)?

II. Antwort des Staatsrats

Als Vernehmlassungsverfahren wird diejenige Phase innerhalb des Vorverfahrens der Gesetzgebung bezeichnet, in der Vorhaben des Bundes von erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin geprüft werden. Die Vorlage wird zu diesem Zweck den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie weiteren, im Einzelfall interessierten Kreisen unterbreitet. Weiss der Bundesrat, wie der Staatsrat und alle anderen konsultierten Partner den Vorentwurf der Teilrevision des Epidemiengesetzes einschätzen, kann er die relevanten Beurteilungen und Überlegungen bei der Fertigstellung des Gesetzesentwurfs, der dem Bundesparlament vorgelegt wird, berücksichtigen. In dieser Phase kann der Text noch ändern und ist in jedem Fall durch Ausführungsbestimmungen zu ergänzen. Die vorliegende Einschätzung erfolgt daher vorbehaltlich der Änderungen des Bundesparlaments.

Die Bewältigung der COVID-19-Krise hat gezeigt, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Schutz der Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten weiter verbessert werden müssen. Der Vorentwurf der Teilrevision, den der Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben hat, soll Bund und Kantone in die Lage versetzen, Epidemien und andere grosse künftige Herausforderungen für die öffentliche Gesundheit besser zu bewältigen. Dafür trägt er auch neueren wissenschaftlichen und technischen Möglichkeiten Rechnung und behebt punktuelle Vollzugsprobleme.

Unter anderem mit Verweis auf eine Meinungsseite legen die Grossräte ihr Verständnis von vier Punkten dar, die nach ihrer Auffassung für die Revision des Epidemiengesetzes (EpG) zentral sind. Der Staatsrat nimmt diese Ansicht zur Kenntnis.

Er weist jedoch darauf hin, dass nach Artikel 6b des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs (VE-EpG) der Bundesrat, und nicht die WHO die besondere Lage feststellt, nachdem er die Kantone konsultiert hat. In diesem Zusammenhang weist der erläuternde Bericht des Bundesrats auf Folgendes hin: «Zudem hat die Feststellung einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite durch die WHO nicht automatisch das Vorliegen einer besonderen Lage in der Schweiz zur Folge».

Betreffend die Frage der Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat, welche die Grossräte ansprechen, ist darauf hinzuweisen, dass ein Bundesgesetz insbesondere Ausführungskompetenzen an den Bundesrat delegieren kann. Es handelt sich also nicht um einen Verzicht auf kantonale Kompetenzen, sondern um eine Rollenverteilung zwischen der Legislative und der Exekutive auf Bundesebene. Im Übrigen wird betreffend Artikel 12 und 59 VE-EpG weder in der Botschaft des Bundesrats noch in der Analyse des Staatsrats ein möglicher Paradigmenwechsel erkannt, wie er auf der von den Grossräten angesprochenen Meinungsseite erwähnt wird. Schliesslich versteht der Staatsrat nicht, worauf sich die Grossräte beziehen, wenn sie von einer Aufhebung der Anforderung «frei und aufgeklärt» in Artikel 6c Abs. 1 Bst. c VE-EpG sprechen. Laut dem erläuternden Bericht handelt es sich um eine einfache Verschiebung mit einer kleinen redaktionellen Anpassung von Artikel 6 Abs. 2 Bst. d des derzeit geltenden EpG.

In Bezug auf die explizit formulierten Fragen äussert sich der Staatsrat wie folgt:

1. *Souveränitätsverlust: Welche kantonalen Gesetzestexte müssten geändert werden, um den Anforderungen der Revision zu entsprechen? Welche kantonalen Gesetzesbestimmungen würden hinfällig werden? Welche organisatorischen Massnahmen wären notwendig (z. B. in Bezug auf das kantonale Führungsorgan)?*

Aus Artikel 3 der Bundesverfassung (BV) geht hervor, dass die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und dass sie alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Der Entwurf stützt sich auf Artikel 40 Abs. 2, Artikel 118 Abs. 2 Bst. b, Artikel 119 Abs. 2 und Artikel 120 Abs. 2 BV. Er fügt sich in die geltende verfassungsmässige Ordnung ein, ohne die in Artikel 3 BV garantierte Souveränität zu beeinträchtigen.

Mit der Revision hingegen werden den Kantonen zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Vorbereitung, Versorgung, Finanzierung wichtiger medizinischer Güter und – je nach gewählter Variante – Finanzhilfen für Unternehmen übertragen. Die Notwendigkeit einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung kann erst beurteilt werden, sobald der endgültige Gesetzestext und die Ausführungsgesetzgebung bekannt sind. Es sind jedoch keine wesentlichen Änderungen zu erwarten.

2. *Impfobligatorium: Wie plant der Staatsrat die Umsetzung des Impfobligatoriums sowie freiheitsentziehender Massnahmen für Personen, die sich der Impfung widersetzen? Wie gedenkt er, die Polizei für Überwachung und Vollzug dieses Obligatoriums einzusetzen?*

Der Entwurf des Bundesrats betrifft die Förderung von Impfungen (vgl. Art. 21 VE-EpG), Impfangebote bei einer besonderen Gefährdung der öffentlichen Gesundheit (vgl. Art. 21a VE-EpG) und Durchimpfungsmonitoring (vgl. Art. 24 VE-EpG). Ein Impfobligatorium wäre eine Massnahme, die im Falle einer epidemiologischen Krise oder einer Pandemie nur für eine bestimmte Gruppe von Personen für eine begrenzte Zeit ergriffen werden sollte. Diese Möglichkeit besteht bereits im geltenden Gesetz (Art. 22 EpG) und wurde im Vorentwurf, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, nicht geändert.

Willigen die Betroffenen nicht ein, könnten sie gezwungen werden, alternative Schutzmassnahmen einzuhalten. Wie bei jeder anderen möglichen Zuwiderhandlung könnte der Staat hoheitlich intervenieren, um die Einhaltung einer Massnahme zu sichern.

3. *Datenverwaltung und Datenschutz: Wäre eine Revision des kantonalen Datenschutzgesetzes für den Zugang zu Daten über die Intimsphäre notwendig? Verfügt die Kantonsverwaltung über die IT-Tools und -Mittel, um die Anforderungen der Revision in Bezug auf Datenerfassung, -übertragung und -schutz zu erfüllen? Wenn nicht, welche Projekte und welche Voranschläge bräuchte es in den kommenden Jahren?*

Wie der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht (S. 128) festhält, enthält die Teilrevision des EpG keine wesentlichen materiellen Änderungen an den Datenschutz- und Datensicherheitsbestimmungen des EpG. Die Einrichtung der Applikationen und Datenflüsse erfolgt im Rahmen der Bundes- und Kantonsgesetze zum Datenschutz. Die Sicherheitsanforderungen, insbesondere auch für besonders schützenswerte Personendaten, bleiben unverändert.

4. *Allgemeine Frage: Wie wird sich die Umsetzung dieses Gesetzes, das nicht nur für Krisensituationen gelten müsste, auf die kantonalen Finanzen auswirken (Voranschlag für bspw. zusätzlichen Personalbedarf)?*

Bezüglich Finanzhilfen für Unternehmen bei wirtschaftlichen Folgen von Bekämpfungsmassnahmen werden in der Vernehmlassung zwei Varianten unterbreitet: eine mit und eine ohne die Finanzhilfen. Gleichermassen wie die Vorstände der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) hat auch der Staatsrat vorgeschlagen, auf die Verankerung einer gesetzlichen Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen an Unternehmen zu verzichten. Es wäre kompliziert, diese Hilfen im Voraus im EpG zu regeln. Dies birgt ein hohes Risiko für Überregulierung oder unangemessene Regulierung und würde zu negativen Anreizen führen, die auch als moralisches Risiko bezeichnet werden. Im Falle einer Krise könnte der Bund jederzeit Massnahmen auf Grundlage des Notrechts oder eines Dringlichkeitsverfahrens ergreifen, um die wirtschaftlichen Folgen abzumildern, insbesondere wenn eine schwere Rezession droht.

Mehrausgaben für Tests, Impfungen und Medikamente würden vor allem in Krisensituationen anfallen und je nach Situation variieren.