



**Motion der SVP-Fraktion
betreffend Übertragung der Zuständigkeit für generelle Massnahmen gemäss Epidemien-
gesetz von der Regierung an das Parlament unter Aufhebung der von der Regierung be-
schlossenen generellen Massnahmen (z. B. Maskenpflicht)**
(Vorlage Nr. 3144.1 - 16415)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 17. August 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion reichte am 13. Oktober 2020 eine Motion betreffend Übertragung der Zuständigkeit für generelle Massnahmen gemäss Epidemien-gesetz von der Regierung an das Parla-ment unter Aufhebung der von der Regierung beschlossenen generellen Massnahmen ein (Vor-lage Nr. 3144.1 - 16415). An seiner Sitzung vom 29. Oktober 2020 überwies der Kantonsrat die Motion zur Bericht- und Antragstellung an den Regierungsrat.

Wir unterbreiten Ihnen vorliegend unseren Bericht und Antrag zur Motion und gliedern diesen wie folgt:

1.	In Kürze	2
2.	Ausgangslage	2
3.	Stellungnahme zu den Motionsanliegen	3
3.1	Verfassungsmässigkeit der Anordnungen des Regierungsrats	3
3.2	Eingriff in das Prinzip der Gewaltentrennung	3
3.3	Form epidemienrechtlicher Anordnungen des Kantonsrats und Rechtsmittelweg	4
3.4	Behandlung epidemienrechtlicher Geschäfte im Kantonsrat	5
3.5	Übertragung von Kompetenzen des Kantonsarztes auf den Kantonsrat	6
3.6	Abgrenzung des Motionsanliegens von der Coronavirus-Pandemie	7
3.7	Fazit	7
4.	Antrag	8

1. In Kürze

Nach dem Willen der SVP-Fraktion sollen dem Regierungsrat alle epidemienrechtlichen Kompetenzen entzogen werden. Anstelle der Regierung soll während künftiger Epidemien das Parlament über Bekämpfungsmassnahmen befinden und die notwendigen Anordnungen verfügen. Der Regierungsrat hält die Übertragung dieser Vollzugsaufgaben an die Legislative für sachlich nicht zielführend und verfassungsrechtlich problematisch.

Anders als im Bund und in den übrigen Kantonen würde die Hauptverantwortung für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten im Kanton Zug neu beim Parlament liegen. Der Regierungsrat könnte nur noch dann von sich aus tätig werden, wenn ihm das Parlament einen Entscheid ausdrücklich überlassen würde. Diese Übernahme von Exekutivaufgaben durch die Legislative würde einen deutlichen Eingriff in die Gewaltenteilung bedeuten. Die Bekämpfung von Krankheitserregern würde noch stärker politisiert als heute. Zudem sind die parlamentarischen Prozesse nicht darauf ausgerichtet, Entscheidungen in der von einer Epidemie vorgegebenen Geschwindigkeit zu treffen. Es bestünde die Gefahr, dass Massnahmen nicht mehr schnell genug beschlossen oder aufgehoben werden könnten. Der Regierungsrat lehnt das Motionsanliegen daher ab.

2. Ausgangslage

2.1 Die Motionärin fordert eine Revision des Gesetzes über das Gesundheitswesen im Kanton Zug (Gesundheitsgesetz, GesG; BGS 821.1). Dem Regierungsrat sollen durch die Revision sämtliche Kompetenzen, Massnahmen gegen übertragbare Krankheiten erlassen zu können, entzogen werden. Auch der Kantonsarzt hätte künftig weniger Kompetenzen (bisheriger § 57 Abs. 1 Bst. d GesG soll in dessen Abs. 2 verschoben werden; diese Änderung ist im Motionstext nicht grau markiert). Anstelle des Regierungsrats beziehungsweise des Kantonsarztes wäre künftig allein der Kantonsrat zuständig, generelle Massnahmen und Anordnungen zu erlassen oder zu verfügen und bestimmte Massnahmen gegenüber Einzelpersonen anzuordnen. Diese neuen Kompetenzen soll der Kantonsrat durch einfachen Kantonsratsbeschluss ganz oder teilweise an den Regierungsrat übertragen und ihm jederzeit wieder entziehen können. Allfällige zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung gültige Massnahmen oder Anordnungen würden dahinfallen.

2.2 Die Motionärin begründet ihren Vorstoss damit, dass der Regierungsrat mit der Einführung der Maskenpflicht in Verkaufslokalen, Einkaufszentren sowie für Mitarbeitende von Restaurantsbetrieben im Oktober 2020 in unverhältnismässiger Weise in die Freiheitsrechte der Bevölkerung eingegriffen habe. Die Maskenpflicht sei weder geeignet noch erforderlich, um die Ausbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie verstosse gegen verschiedenste Freiheitsrechte der Kantons- und der Bundesverfassung sowie der EMRK.

Mit der geforderten Übertragung der Kompetenz für generelle Massnahmen im Bereich des Epidemiengesetzes an das Parlament werde die Bevölkerung vor übereilten, unverhältnismässigen Eingriffen in ihre Freiheit geschützt. Indem der Kantonsrat seine Kompetenzen durch einfachen Kantonsratsbeschluss an den Regierungsrat übertragen und sie ihm auch wieder entziehen könne, werde das verfassungsrechtliche Zusammenspiel der Checks and Balances zwischen Regierungsrat und Kantonsrat optimiert.

3. Stellungnahme zu den Motionsanliegen

3.1 Verfassungsmässigkeit der Anordnungen des Regierungsrats

Die Motion nimmt Bezug auf den Beschluss des Regierungsrats vom 6. Oktober 2020, mit dem dieser eine Maskenpflicht für alle Personen in öffentlich zugänglichen Innenräumen von Verkaufslokalen und Einkaufszentren sowie für Mitarbeitende im Gästebereich von Restaurationsbetrieben einführte (Inkrafttreten am 10. Oktober 2020). Die Motionärin ist der Auffassung, der Regierungsrat habe damit seine Kompetenzen überschritten und die Grundrechte der Zuger Bevölkerung verletzt.

Das Bundesgericht befasste sich seit Beginn der Pandemie mehrfach mit der Frage, welche Massnahmen ein Kanton gestützt auf Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) anordnen kann und ob solche Anordnungen über die vom Bundesrat angeordneten Massnahmen hinausgehen dürfen. Das Bundesgericht liess keinen Zweifel daran, dass das Epidemiengesetz den Kantonen diese Möglichkeit einräumt (Urteile des Bundesgerichts 2C_8/2021 vom 25. Juni 2021 E. 3.8.1 und 2C_941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.2).

Es liegen inzwischen auch mehrere Urteile zu Beschwerden gegen verschiedene Formen der Maskenpflicht vor. So urteilte das Bundesgericht am 8. Juli 2021 über einen Entscheid des Staatsrats des Kantons Freiburg vom 25. August 2020, wonach alle Personen ab 12 Jahren in Supermärkten und Geschäften sowie das Servicepersonal in Restaurants und Bars eine Maske tragen müssten. Das Bundesgericht stützte diesen Beschluss der Freiburger Regierung und führte aus, dass das Tragen von Masken nach heutigem Kenntnisstand eine angemessene Massnahme sei, um die Verbreitung des Coronavirus einzudämmen. Eine Maskenpflicht in Supermärkten und Geschäften sowie für Servicepersonal stelle zudem nur einen geringen Eingriff in die Grundrechte dar, weshalb die Anordnung der Freiburger Regierung verhältnismässig gewesen sei (Urteil des Bundesgerichts 2C_793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5.1.3 und 5.3.3 f.).

Der Zuger Regierungsrat führte eine vergleichbare Maskenpflicht erst Anfang Oktober 2020 und damit deutlich später als der Kanton Freiburg ein – zu einem Zeitpunkt, als sich die epidemiologische Lage im Vergleich zum August weiter verschlechtert hatte. Nur wenig später, am 19. Oktober 2020, führte der Bundesrat die Massnahme landesweit ein. Die Behauptung der Motionärin, mit seinem Beschluss vom 6. Oktober 2020 habe der Regierungsrat unverhältnismässig gehandelt und gegen die Kantons- und die Bundesverfassung sowie die EMRK verstossen, ist somit unzutreffend.

3.2 Eingriff in das Prinzip der Gewaltentrennung

Wie die Motionärin in ihrer Begründung ausführt, betrifft das Motionsbegehren das verfassungsrechtliche Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Kantonsrat und damit die Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative. Die Verfassung hält dazu fest (§ 21 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zug [Kantonsverfassung; BGS 111.1]):

«Die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt sind getrennt. Keine Gewalt darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen.»

Der Vollzug von Gesetzen und Verordnungen ist Aufgabe des Regierungsrats (§ 47 Abs. 1 Kantonsverfassung). Er ist namentlich zuständig, Verordnungen zu erlassen und für die

Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu sorgen (§ 47 Abs. 1 Bst. b und d Kantonsverfassung).

Gemäss dem Vorschlag der Motionärin soll für den Erlass von Massnahmen und Anordnungen zum Epidemiengesetz des Bundes künftig im Grundsatz der Kantonsrat zuständig sein («Der Kantonsrat ist ausschliesslich zuständig, generelle Massnahmen und Anordnungen zu verfügen und zu erlassen.», Einleitungssatz von § 57 Abs. 2 GesG gemäss Motionstext). Eine neue Bestimmung (§ 57 Abs. 2 Bst. e GesG) soll zudem vorsehen, dass der Kantonsrat für sämtliche Massnahmen, die ein Kanton gestützt auf Art. 40 EpG erlassen kann, zuständig würde. Dieser Artikel regelt nicht nur generelle Massnahmen gegenüber der gesamten Bevölkerung, sondern auch solche gegenüber Personengruppen und einzelnen Betroffenen (z. B. Schliessung einer besonders betroffenen Schule, Verbot einer bestimmten Grossveranstaltung).

Da dem Kantonsrat sämtliche epidemienrechtlichen Kompetenzen des Regierungsrats sowie eine Kompetenz des Kantonsarztes übertragen werden sollen, wäre der Kantonsrat künftig nicht mehr nur für die Gesetzgebung, sondern auch für den Erlass von Verordnungen und individuell-konkreten Verfügungen zuständig (z. B. Beschränkung des Zugangs zu einem bestimmten Gebiet oder Verbot gegenüber einer Einzelperson, ihren Beruf auszuüben). Dies würde für den Bereich der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eine Aufhebung der Trennung zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt und damit einen deutlichen Eingriff in die bisherige verfassungsmässige Ordnung bedeuten. Der Regierungsrat könnte im Gegensatz zu heute nur noch dann Massnahmen gegen ansteckende Krankheiten anordnen, wenn ihm das Parlament vorgängig einen entsprechenden Auftrag erteilt hätte. Die Hauptverantwortung für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten läge damit im Kanton Zug – im Gegensatz zur Regelung im Bund und allen übrigen Kantonen – beim Parlament.

3.3 Form epidemienrechtlicher Anordnungen des Kantonsrats und Rechtsmittelweg

Zunächst ist zu klären, welcher Beschlussform sich der Kantonsrat in seiner neuen Rolle als Vollzugsbehörde künftig bedienen würde. Da der Erlass von Verordnungen wie bereits erwähnt Sache des Regierungsrats ist (§ 47 Abs. 1 Bst. d Kantonsverfassung), würde eine neue Kompetenz des Kantonsrats, eigene Parlamentsverordnungen zu Gesetzen erlassen zu können, eine Verfassungsänderung notwendig machen. Heute mögliche Handlungsformen des Kantonsrats sind der Erlass von Gesetzen und das Fassen von Beschlüssen (§ 41 Kantonsverfassung). Da die Anordnung von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG oder § 57 Abs. 2 GesG (z. B. das Verbot von Veranstaltungen oder die Schliessung von Schulen) auf dem Weg der Gesetzgebung nicht denkbar ist, müssten epidemienrechtliche Anordnungen und Vorschriften des Kantonsrats folglich in Form von Kantonsratsbeschlüssen erfolgen.

Aufgrund der grundrechtlichen Rechtsweggarantie stellt sich die Frage, bei welcher richterlichen Instanz solche Kantonsratsbeschlüsse angefochten werden könnten. Gemäss Bundesverfassung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch eine Beurteilung durch ein Gericht (Art. 29a Bundesverfassung). Müsste der Kantonsrat also beispielsweise einen Restaurantbetrieb wegen Verstosses gegen die Bundesvorgaben schliessen, eine Grossveranstaltung untersagen oder einer Person die berufliche Tätigkeit verbieten, so hätten die Betroffenen einen verfassungsmässig geschützten Anspruch, diesen Beschluss gerichtlich überprüfen zu lassen.

Nach geltendem Recht werden diese Entscheide vom Regierungsrat gefällt, weshalb sie beim Verwaltungsgericht angefochten werden können (§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1]). Gegen Kantonsratsbeschlüsse ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde hingegen nicht vorgesehen. Zwar können gemäss Art. 29a der Bundesverfassung die Kantone durch Gesetz die richterliche

Beurteilung einer Sache in Ausnahmefällen ausschliessen; es ist allerdings zweifelhaft, ob vorliegend eine solche Ausnahme zulässig wäre. Denn gemäss Art. 86 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) müssen die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts grundsätzlich obere Gerichte einsetzen. Nur für Entscheide mit vorwiegend politischen Charakter können die Kantone anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz einsetzen (Art. 86 Abs. 3 BGG).

Da es sich bei Anordnungen und Vorschriften gestützt auf Art. 40 EpG beziehungsweise § 57 Abs. 2 GesG nicht um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter handelt, müsste zur Anfechtung der darauf gestützten Kantonsratsbeschlüsse eine richterliche Instanz eingesetzt werden (Verwaltungsgericht oder eine neue Gerichtsinstanz); die entsprechende Rechtsgrundlage wäre noch zu schaffen. Ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage müsste zur Einhaltung der Rechtsweggarantie und der Vorgaben des BGG die Zulässigkeit der Anfechtung solcher Kantonsratsbeschlüsse durch verfassungskonforme Auslegung des kantonalen Verfahrensrechts angenommen werden. Der Kantonsrat würde in diesem Fall zu einer Vorinstanz des Verwaltungsgerichts.

3.4 Behandlung epidemienrechtlicher Geschäfte im Kantonsrat

Fraglich ist auch, in welcher Form künftig Geschäfte zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten in den Kantonsrat eingebracht würden. Denkbar wären in erster Linie Anträge des Regierungsrats, Motionen, Postulate, Interpellationen oder allenfalls Petitionen (§ 40 Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats [GO KR; BGS 141.1]). Keine dieser Formen, ein Geschäft dem Kantonsrat zur Beratung vorzulegen, scheint geeignet, um die von der Motionärin geforderten Vollzugsaufgaben des Kantonsrats adäquat und im gebotenen Zeitrahmen umzusetzen.

Angenommen, ein Mitglied des Kantonsrats würde die Einführung oder Abschaffung einer epidemiologischen Massnahme fordern, so müsste es sein Anliegen in Form einer Motion oder eines Postulats einreichen. Dabei wären die geltenden parlamentarischen Verfahrensregeln und -abläufe einzuhalten, insbesondere müsste das Geschäft bis spätestens am sechzehnten Tag vor der nächsten Kantonsratssitzung eingereicht werden (§ 45 Abs. 1 GO KR). Selbst wenn der Kantonsrat sogleich nach Ablauf dieser Frist mit Zweidrittelmehrheit die sofortige Behandlung beschliessen, das Geschäft für erheblich erklären und die Behandlungsfrist von drei Jahren auf wenige Wochen abkürzen würde, hätte sich der Kantonsrat nach dem Antrag des Regierungsrats an einer weiteren Sitzung erneut mit dem Geschäft zu befassen. Gar bei unumstrittenen Vorlagen, welche die Hürde des notwendigen Zweidrittelmehr überwinden könnten, wäre mit einer Behandlungsdauer von einigen Monaten zu rechnen. Bei umstrittenen Geschäften, die vom Rat nicht sofort für erheblich erklärt werden, könnte es bis zur Beschlussfassung deutlich länger dauern.

Da sich die epidemiologische Lage während einer Epidemie innert weniger Wochen oder gar Tagen verändern kann, wäre es dem Kantonsrat mit den bestehenden Abläufen somit selbst im besten Fall nicht möglich, schnell genug über epidemienrechtliche Anordnungen oder Massnahmen zu beschliessen (z. B. Einschränkung bestimmter Veranstaltungen). Sollte durch Verzögerungen bei Entscheiden über notwendige Massnahmen – insbesondere, wenn das Bundesrecht die Kantone zu einem Handeln verpflichtet – eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit entstehen, ist damit zu rechnen, dass der Bund gestützt auf Art. 77 Abs. 3 Bst. b EpG den Kanton unmittelbar anweisen würde, bestimmte Vollzugsmassnahmen umzusetzen.

Gleichzeitig wäre es dem Kantonsrat auch kaum möglich, bei einer Beruhigung des Infektionsgeschehens eine nicht mehr notwendige Massnahme zeitnah aufzuheben (z. B. Maskenpflicht an Schulen). Der Regierungsrat kann bei einer plötzlichen Verbesserung der Lage deutlich schneller reagieren, weshalb der Kantonsrat versucht sein dürfte, die Kompetenz zur Aufhebung epidemiologischer Massnahmen umfassend an den Regierungsrat zu delegieren. Eine solche Ermächtigung der Regierung, Beschlüsse des Parlaments aufheben zu können, wäre staatsrechtlich zwar bedenklich. Ohne eine solche Delegation müsste der Kantonsrat seine Beschlüsse allerdings selbst aufheben und die damit verbundenen Verzögerungen bei der Beendigung von Massnahmen in Kauf nehmen.

3.5 Übertragung von Kompetenzen des Kantonsarztes auf den Kantonsrat

Die Motionärin fordert, wie eingangs erwähnt, nicht bloss den Übergang sämtlicher epidemienrechtlicher Kompetenzen des Regierungsrats an den Kantonsrat, sondern auch die Übernahme einer Zuständigkeit des Kantonsarztes (der vorgeschlagene § 57 Abs. 2 Bst. d GesG entspricht einer gegenwärtig in Abs. 1 geregelten Kompetenz des Kantonsarztes). So soll der Kantonsrat neu auch für das Verbot gegenüber Einzelpersonen, eine Tätigkeit oder einen Beruf auszuüben, zuständig sein (vgl. Art. 38 EpG).

Hauptanwendungsfall dieser Massnahme sind Situationen, in denen einer Person, die krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig ist oder Krankheitserreger ausscheidet, die Ausübung bestimmter Tätigkeiten oder ihres Berufs ganz oder teilweise untersagt werden muss (z. B. einer Pflegefachperson mit Tuberkulose). Bei der Einschränkung bestimmter Tätigkeiten oder der Berufsausübung handelt sich – wie auch etwa bei der ärztlichen Untersuchung (Art. 36 EpG) oder der ärztlichen Behandlung (Art. 37 EpG) – stets um eine Massnahme gegenüber einer Einzelperson. Für alle übrigen Massnahmen gegenüber Einzelpersonen wäre nach wie vor der Kantonsarzt zuständig (Art. 33 bis 37 EpG).

Die im Epidemien-gesetz vorgesehenen Massnahmen gegenüber Einzelpersonen sind nicht typisch für Zeiten einer Epidemie. Denn bei einem in der gesamten Bevölkerung zirkulierenden Erreger sind Massnahmen gegenüber einzelnen Personen nur in wenigen Fällen sinnvoll. Die Massnahme nach Art. 38 findet deshalb hauptsächlich dann Anwendung, wenn eine Infektionsgefahr nur von einer bestimmten Person ausgeht. Um aber beurteilen zu können, ob eine Person krank, krankheitsverdächtig oder angesteckt ist beziehungsweise ob von ihr eine andere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit ausgeht, ist im Regelfall medizinisches Fachwissen notwendig. Aus diesem Grund überträgt das geltende Gesundheitsgesetz diese Kompetenz der Kantonsärztin oder dem Kantonsarzt und nicht dem Regierungsrat.

Hinzu kommt, dass über eine Einschränkung der Tätigkeit oder der Berufsausübung zumeist unverzüglich entschieden werden muss. Der Vollzug dieser Massnahme kann deshalb nur von einer medizinischen Fachperson adäquat sichergestellt werden, die diese Frage nötigenfalls innerhalb von Stunden beurteilen kann. In einem Fall, in dem einer Person aufgrund einer Erkrankung ihre berufliche Tätigkeit temporär verboten werden muss, dürften auch häufig ergänzende Massnahmen notwendig sein, für die weiterhin der Kantonsarzt zuständig wäre (z. B. medizinische Überwachung, Quarantäne, Absonderung, ärztliche Untersuchung und Behandlung). Die in solchen Fällen notwendige Koordination zwischen dem Parlament und dem Kantonsarzt wäre äusserst anspruchsvoll. Die in der Motion vorgeschlagene Möglichkeit des Kantonsrats, seine Kompetenzen an den Regierungsrat delegieren zu können, würde dieses Vollzugsproblem nur verlagern, doch nicht lösen.

3.6 Abgrenzung des Motionsanliegens von der Coronavirus-Pandemie

Die Motion fokussiert stark auf die gegenwärtige Pandemie und möchte unter anderem Massnahmen aufheben, die seit Monaten nicht mehr in Kraft sind. Da vorliegend das Gesundheitsgesetz revidiert werden soll und Gesetzesrevisionen erfahrungsgemäss längere Zeit dauern können, muss davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagenen Änderungen, sollten sie dereinst Gesetz werden, erst auf die nächste Epidemie Anwendung finden dürften.

Ein künftiger Krankheitsausbruch könnte sich nicht nur bezüglich des Erregers, sondern auch hinsichtlich der Art der Übertragung und der betroffenen Bevölkerungsgruppen deutlich von der Coronavirus-Pandemie unterscheiden. In Zukunft notwendige Bekämpfungsmassnahmen könnten entsprechend völlig anders ausfallen, als die nun bekannten. Der Kantonsrat dürfte sich bei einer künftigen Epidemie somit in derselben Situation wiederfinden wie der Regierungsrat zu Beginn der Coronavirus-Pandemie, als über den Erreger, den Übertragungsweg und die geeigneten Bekämpfungsmassnahmen nur sehr wenig bekannt war. Das Parlament wäre in diesem Fall selbst in der Verantwortung, laufend die Veränderungen der epidemiologischen Situation zu beurteilen, sich über neue Ergebnisse der Forschung zu informieren und den Überblick über häufige Anpassungen der rechtlichen Vorgaben auf Bundesebene zu behalten.

Es muss nicht zuletzt auch darauf hingewiesen werden, dass das sogenannte Epidemienrecht nicht nur auf Epidemien Anwendung findet; die häufig verwendete, offizielle Kurzbezeichnung «Epidemiengesetz» ist insofern irreführend. Der vollständige Titel des Epidemiengesetzes lautet «Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen». Es regelt, wie auch das kantonale Gesundheitsgesetz, ganz grundsätzlich den Schutz der Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten (Art. 1 EpG). Die in der Motion geforderten neuen Aufgaben des Kantonsrats würden somit nicht bloss in Zeiten einer Epidemie, sondern auch in der normalen Lage bestehen. Dies gilt insbesondere für die bisherigen Aufgaben des Kantonsarztes.

3.7 Fazit

Der Regierungsrat machte seit Ausbruch der Coronavirus-Pandemie von seiner Verordnungs- und Verfügungskompetenz nur zurückhaltend Gebrauch, befristete seine Anordnungen stets und hob sie wieder auf, sobald sie nicht mehr notwendig waren. Mehrere seiner Anordnungen wurden mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten und gerichtlich überprüft. Rückblickend mag es durchaus zutreffen, dass gewisse der getroffenen Massnahmen anders hätten ausgestaltet werden können und es möglicherweise bessere Zeitpunkte gegeben hätte, um sie zu ergreifen oder ausser Kraft zu setzen. Doch liegt es in der Natur der Sache, dass bei einer neu auftretenden Infektionskrankheit Unsicherheit besteht, welche Massnahmen wie wirksam und für welchem Zeitraum sie idealerweise anzuordnen sind.

Es ist daher wichtig, nicht aufgrund des heutigen Wissensstands anzunehmen, der Kantonsrat hätte in derselben Situation die Umstände besser einschätzen und wirksamere Massnahmen ergreifen können. An den beschriebenen Schwierigkeiten bei der Bekämpfung einer neu auftretenden Infektionskrankheit würde ein Wechsel der Zuständigkeit vom Regierungsrat zum Kantonsrat nichts ändern. Da die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten sich in erster Linie an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientieren sollte, würde eine zusätzliche Politisierung epidemiologischer Massnahmen den sachlichen Umgang mit zukünftigen Erkrankungswellen erschweren. Gleichzeitig sind die parlamentarischen Abläufe und Beschlussformen nicht geeignet, um jene Vollzugsaufgaben zu erfüllen, die das Epidemienrecht des Bundes und des Kantons vorgeben. Das Motionsbegehren würde somit keines der genannten Probleme lösen, jedoch die kantonalen Handlungsoptionen zum Schutz der Bevölkerung stark einschränken. Es

bestünde bei künftigen Krankheitsausbrüchen ein erhebliches Risiko, dass dringliche Massnahmen und Anordnungen nicht mehr rechtzeitig getroffen werden könnten.

Aus Sicht des Regierungsrats bewährte sich die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt auch während der gegenwärtigen Pandemie. Es besteht aus den genannten Gründen kein Anlass, im Bereich der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom Prinzip der Gewaltenteilung abzuweichen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion der SVP-Fraktion betreffend Übertragung der Zuständigkeit für generelle Massnahmen gemäss Epidemienengesetz von der Regierung an das Parlament unter Aufhebung der von der Regierung beschlossenen generellen Massnahmen (z. B. Maskenpflicht) vom 13. Oktober 2020 (Vorlage Nr. 3144.1 - 16415) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 17. August 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart