



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

26. Oktober 2021

Nr. 2021-620 R-630-13 Parlamentarische Empfehlung Claudia Gisler, Bürglen, zu Kostenlose Corona-Tests bis zum vollendeten 25. Altersjahr; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 22. September 2021 reichte Landrätin Claudia Gisler, Bürglen, zusammen mit dem Zweitunterzeichner Alois Zurfluh, Attinghausen, eine Parlamentarische Empfehlung zu Kostenlose Corona-Tests bis zum vollendeten 25. Altersjahr ein. Darin wird dem Regierungsrat empfohlen, dass der Kanton Uri die Testkosten für Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr übernimmt, sobald der Bundesrat die Corona-Tests für kostenpflichtig erklärt und so lange die erweiterte Zertifikatspflicht gilt.

Die Jugendlichen und jungen Menschen seien von den einschneidenden Massnahmen des Bunds in den letzten 19 Monaten stark betroffen, hätten sich aber vorbildlich an diese gehalten. Aktuell brauchen sie für den Besuch von Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen ein COVID-Zertifikat. Wer nicht genesen oder geimpft ist, benötigt ein negatives Testergebnis, um das Zertifikat zu erhalten. Es sei zu befürchten, dass die Antigentests bei Selbstzahlung verteuert werden. Für die Altersgruppe bis 25 Jahre werde die Teilnahme am sozialen Leben abhängig von ihren finanziellen Mitteln. Kein Jugendlicher, kein junger Mensch solle aufgrund seiner finanziellen Situation zu einer mRNA-Injektion genötigt werden.

II. Antwort des Regierungsrats

Vorbemerkung

Die Parlamentarische Empfehlung macht in der Schilderung der Ausgangslage die Anmerkung, wonach zwischen April 2020 und August 2021 die Intensivbettenzahl in der Schweiz von knapp 1'600 auf rund 850 reduziert und mehrere Spitäler in der Schweiz aus wirtschaftlichen Gründen geschlossen worden seien. Dazu drängt sich die folgende Klarstellung auf: In der Schweiz wurden keine Intensivbetten «zurückgebaut».

Neben den sogenannten «zertifizierten Plätzen» - diese müssen spezifische Anforderungen an Ausbildung des Personals, Minimalbestand, Organisation und bauliche Situation im Spital erfüllen - gibt es in den Spitälern eine Art Reserve von zusätzlichen Betten auf den Intensivpflegestationen (IPS).

Die Schweiz verfügte vor der Corona-Pandemie über rund 1'000 Intensivpflegeplätze. Diese wurden im Frühjahr 2020 - coronabedingt - auf bis zu 1'600 Intensivpflegeplätze aufgestockt. Als diese dann nicht mehr benötigt wurden, hat man sie wieder reduziert auf aktuell rund 920 Intensivpflegeplätze.

Doch nicht die Zahl der vorhandenen Intensivpflegeplätze ist kapazitätsbestimmend, sondern vielmehr das notwendige, spezifisch ausgebildete Fachpersonal. Dieses ist seit mehr als eineinhalb Jahren maximal ausgelastet. Viele Pflegende auf Intensivpflegestationen konnten und können in den COVID-19-Wellen nicht die Pflegequalität leisten, die sie selber wünschten - dies war mit ein Grund für vermehrte Abgänge. Und das in einem Umfeld, das schon zuvor angespannt war durch einen latenten Fachkräftemangel. Trotz grosser Anstrengungen der Kantone und der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) kann dieser Mangel nicht kurzfristig behoben werden. Denn allein das Nachdiplomstudium (NDS) Intensivpflege HF dauert bei einer Vollzeit-Anstellung zwei Jahre.

Regelung auf Bundesebene

In seiner Vernehmlassungsantwort vom 28. September 2021 zur Änderung der Covid-19-Verordnung 3 (SR 818.101.24) betreffend die Anpassung der Testkostenübernahme hat der Regierungsrat den Bundesrat ersucht zu prüfen, ob mindestens Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr von der Kostenpflicht im Zusammenhang mit der Testung zur Erlangung eines Zertifikats befreit werden könnten.

Der Bundesrat hat jedoch am 1. Oktober 2021 entschieden, dass alle Personen, die ein Zertifikat erhalten wollen, die dazu notwendigen Tests ab dem 11. Oktober selbst bezahlen müssen. Präventive Antigen-Schnelltests für Personen, die sich nicht impfen lassen können, sowie Tests für Kinder unter 16 Jahren werden weiterhin vom Bund bezahlt. Zudem werden die Testkosten bis zum 30. November 2021 für jene Personen übernommen, die sich bereits einmal mit einem in der Schweiz anerkannten Impfstoff geimpft haben und auf die zweite Impfdosis warten. Auch für Personen, die sich mit dem Vektor-Impfstoff von Janssen geimpft haben und 22 Tage auf das COVID-Zertifikat warten müssen, können sich bis zum 30. November 2021 kostenlos testen lassen. Die Kosten für das Testen von Personen mit Symptomen werden weiterhin vom Bund übernommen, wobei solche Tests nicht zum Erwerb eines Zertifikats berechtigen.

Hintergrund des bundesrätlichen Entscheids ist, dass alle Personen, die sich impfen lassen können und möchten, das inzwischen kostenlos tun konnten. Die Allgemeinheit soll nun nicht mehr für die Testkosten von impfunwilligen Personen aufkommen, die ein Zertifikat zum Besuch einer Veranstaltung erwerben wollen. Die Möglichkeit, sich kostenlos impfen zu lassen, besteht weiterhin, und ein rascher (auch spontaner) Zugang zur Impfung ist gewährleistet. Denn im Vergleich mit anderen europäischen Ländern verzeichnet die Schweiz bei den vollständig geimpften Personen ab 18 Jahren weiterhin eine tiefe Impfquote. Die Impfung ist und bleibt jedoch das Schlüsselement für den Ausstieg aus der Corona-Pandemie. Nur mit einer Impfquote von 90 bis 95 Prozent der über 65-Jährigen und 80 Prozent der 18- bis 65-Jährigen kann die Bevölkerung ausreichend immunisiert und vor schweren Erkrankungen geschützt sowie eine Überlastung des Gesundheitswesens verhindert werden (Quelle: BAG, Stand 1. Oktober 2021).

Gleichbehandlung aller Urnerinnen und Urner

Es ist unbestritten, dass die Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton Uri in den vergangenen Monaten stark von den Massnahmen des Bunds zur Bekämpfung der Corona-Pandemie betroffen waren. Sie haben die Einschränkungen solidarisch akzeptiert und sich an die Vorgaben gehalten. Dafür mussten sie soziale Kontakte reduzieren und auf Freizeitangebote verzichten. Das Gleiche gilt jedoch auch für alle andern Urnerinnen und Urner. Auch sie waren in ihren sozialen, vielfach auch familiären Kontakten stark eingeschränkt und konnten am gesellschaftlichen und kulturellen Leben kaum mehr teilnehmen. Grosse Opfer musste namentlich auch die erwerbstätige Urner Bevölkerung in den vergangenen Monaten erbringen. So wurde das Erwerbsleben vielfach stark erschwert und war für viele Menschen mit wirtschaftlichen Unsicherheiten und Sorgen belastet. Kurzum: die Corona-Pandemie verlangte bisher von der gesamten Gesellschaft grosse Opfer und die Bereitschaft, ihre individuellen Bedürfnisse solidarisch hinter die überwiegenden Interessen der Gesellschaft zu stellen.

Angesichts dessen erscheint es fraglich und willkürlich - entgegen der übergeordneten bundesrätlichen Strategie zur Pandemie-Bekämpfung - den Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 16 und 26 Jahren im Kanton Uri die Testkosten zur Erlangung eines COVID-Zertifikats von der öffentlichen Hand zu finanzieren. Allein aufgrund der Tatsache, dass Personen in dieser Altersgruppe zu meist nicht über ein hohes Einkommen verfügen, müssten im Sinne einer Gleichbehandlung auch Familien und Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen - zum Beispiel Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV - von den Testkosten zur Erlangung eines COVID-Zertifikats befreit werden.

Fehlende Rechtsgrundlage

Die Kantone haben die Epidemiengesetzgebung zu vollziehen und ihre Massnahmen zu koordinieren, soweit der Bund nicht zuständig ist (Art. 40 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz, EpG]; SR 818.101 sowie Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Verordnung besondere Lage]; SR 818.101.26). Sodann können die Kantone zusätzliche Massnahmen nach Artikel 40 EpG und Artikel 23 Covid-19-Verordnung besondere Lage ergreifen, wenn die epidemiologische Lage dies erfordert, oder Erleichterungen gewähren, wenn kumulativ überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten, die epidemiologische Lage dies gestattet und die Veranstalter bzw. Betreiber entsprechend wirksame Schutzkonzepte vorsehen (Art. 22 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Bei den Antigen-Schnelltests für den Zertifikatsnachweis handelt es sich um eine bundesrechtliche und keine kantonale Massnahme. Der Bundesrat hat auch geregelt, unter welchen Voraussetzungen er die Antigen-Schnelltests finanziert und - im Sinne einer Negativregelung - wo er eine Finanzierung ausschliesst (s. Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 6 der Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [Covid-19-Verordnung 3]; SR 818.101.24). Bei der kantonalen Finanzierung der Antigen-Schnelltests kann es sich somit nicht um eine zusätzliche Massnahme nach Artikel 23 bzw. eine Erleichterung nach Artikel 22 der Covid-19-Verordnung besondere Lage handeln, denn es besteht von Bundesrechts wegen kein Raum für abweichendes kantonales Recht. Überwiegende öffentliche Interessen gebieten die Umsetzung der einheitlichen nationalen Test- und Impfstrategie sowie die Beachtung der Koordinationspflicht. Die kantonalen Massnahmen dürfen den nationalen

Massnahmen nicht zuwiderlaufen.

Kosten zulasten des Kantons

Anhand der Zahl der aktuell im Kanton Uri durchgeführten Antigen-Schnelltests lässt sich abschätzen, dass für Personen zwischen dem 16. und dem vollendeten 25. Altersjahr zirka 2'500 Tests pro Monat durchgeführt werden. Bei einem Preis von 47 Franken pro Test müsste mit monatlichen Kosten von über 100'000 Franken zulasten des Kantons gerechnet werden. Diese Kosten zulasten des Kantons könnten während mehrerer Monate anfallen.

Ausgabenbeschluss

Nach Artikel 71 EpG tragen die Kantone die Kosten für Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und einzelnen Personen, soweit die Kosten nicht anderweitig gedeckt sind. Das Epidemienengesetz kann nach dem Obgesagten allerdings nicht als hinreichende und kongruente Rechtsgrundlage herangezogen werden, um die an sich dem Bund vorbehaltene Kostenregelung der Antigen-Schnelltests grundsätzlich zu entscheiden und die damit verbundenen Kosten zulasten des Kantons zu übernehmen. Entsprechend handelt es sich bei der freiwilligen Übernahme der Test-Kosten durch den Kanton nicht um eine gebundene, sondern um eine neue Ausgabe, die dem Landrat mit einer besonderen Vorlage zu unterbreiten wäre. Zu beachten bleibt, dass neue Ausgaben von mehr als 500'000 Franken der fakultativen Volksabstimmung unterliegen.

Umsetzung

Wie vorstehend aufgezeigt, braucht es für die Übernahme der Kosten zur Erlangung kostenloser COVID-Zertifikate für Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 26 Jahren im Kanton Uri zumindest einen Kreditbeschluss des Landrats. Liegt dieser vor, könnte - voraussichtlich ab 1. Januar 2022 - mit der Umsetzung gestartet werden. Eine rückwirkende Kostenübernahme bis zum 11. Oktober 2021 wäre aus durchführungstechnischen Gründen nicht bzw. kaum möglich.

Bei einer Umsetzung wäre zu beachten, dass die Testkosten zur Erlangung eines COVID-Zertifikats ausschliesslich für Personen mit Wohnsitz im Kanton Uri übernommen würden. Weil aber die Möglichkeit der spontanen Antigen-Schnelltests im Kanton Uri erfahrungsgemäss auch von ausserkantonalen Personen wahrgenommen werden, müsste der Wohnsitz im Einzelfall überprüft werden. Dies, zumal in keinem Kanton der Zentralschweiz eine Kostenbefreiung für Personen zwischen 16 und 26 Jahren gewährt wird. Weil die Wohnadresse jedoch auf keinem amtlichen Dokument aufgeführt ist, müsste auf die korrekte Adressangabe der testenden Personen abgestellt werden. Nachträgliche Stichproben und die allfällige Rückforderung der Testkosten bei ausserkantonalen Personen wären mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die parlamentarische Empfehlung nicht zu überweisen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der Parlamentarischen Empfehlung); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Sonderstab COVID-19 (via Direktionssekretariat Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion); Amt für Gesundheit; Direktionssekretariat Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion und Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'E. Ba.', written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.