

**Beschluss der GDK-Plenarversammlung
vom 23. November 2023**

6-2-3

TB

Volksinitiative «Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit» Position der GDK

Ausgangslage

Die Volksinitiative «Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit» wurde am 16.12.2021 eingereicht. Ziel der Initiative ist eine Erweiterung des Grundsatzes der körperlichen Unversehrtheit in der Verfassung. Die Initiantinnen und Initianten fordern, dass der Staat das Grundrecht auf körperliche und geistige Unversehrtheit nur dann einschränken darf, wenn die betroffene Person zustimmt. Des Weiteren darf die betroffene Person aufgrund der Verweigerung der Zustimmung weder bestraft werden noch dürfen ihr soziale oder berufliche Nachteile erwachsen ([Initiativtext](#)). Es ist das primäre Anliegen der Initiant/-innen, dass alle Menschen in der Schweiz frei entscheiden können, ob sie sich impfen lassen wollen oder nicht.

An seiner Sitzung vom 9.12.2022 beschloss der Bundesrat, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen ([Medienmitteilung](#) / [Botschaft](#)). Gemäss Bundesrat geht der Initiativtext weit über das Thema «Impfen» hinaus. Den Initiant/-innen geht es zwar darum, dass jede Person frei entscheiden kann, ob sie sich impfen lassen will oder nicht, ohne dadurch berufliche oder soziale Nachteile zu erfahren. Der Wortlaut der Initiative enthält jedoch keinen Bezug zu Impfungen und keine thematische Einschränkung und muss deshalb breiter interpretiert werden. Ein generelles Zustimmungserfordernis hätte u.a. in den Bereichen Polizeirecht, Ausländer- und Asylrecht Rechtsunsicherheiten zur Folge.

Beurteilung

Aus Sicht der GDK ist die vorgeschlagene Erweiterung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit nicht zielführend. Das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit ist in Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung verankert. Bereits heute sind Impfungen, die den Initiant/-innen ein besonderes Anliegen sind, deshalb nur mit Zustimmung der betroffenen Person möglich. Denn eine Impfung stellt einen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit dar, auch wenn keine schädigende Verletzung verursacht wird. Auch wird für jeden medizinischen Eingriff eine Einwilligung benötigt.

Isoliert betrachtet würde die vorgeschlagene Regelung bedeuten, dass z.B. die Polizei keine Verdächtigen mehr festnehmen dürfte, ohne dass die betroffenen Personen zustimmen. Auch im Bereich der fürsorglichen Massnahmen wären Rechtsunsicherheiten zu erwarten. Da die Kantone für das Polizei- und Gesundheitswesen zuständig sind, wären sie in erster Linie davon betroffen. Die Initiative tangiert das staatliche Gewaltmonopol. Dieses ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsgewalten verwirklichen können.

Da das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit – wie die anderen Freiheitsrechte, nicht absolut gilt – kann ein staatlicher Eingriff unter bestimmten Bedingungen aber zulässig sein. Die Voraussetzungen für Einschränkungen von Grundrechten sind in der Bundesverfassung (Art. 36) festgeschrieben. Dieser Artikel kann auch in Bezug auf den zweiten Satz des von den Initiant/-innen beantragten Art. 10 Abs. 2^{bis} BV herangezogen werden. In seiner Stellungnahme erläutert der Bundesrat, dass die Formulierung der vorgeschlagenen Erweiterung, nach welcher «soziale oder berufliche Nachteile» nicht erfolgen dürfen, nicht präzise genug ist, um als «Kerngehalt» eines Grundrechts, das nicht angetastet werden darf (Art. 36 Abs. 4 BV), zu gelten. Deshalb wäre die Anwendung von Art. 36 BV nach wie vor möglich. Der neuen Verfas-

sungsbestimmung käme folglich nicht der absolute Charakter zu, den ihr isoliert betrachteter Wortlaut vermuten lässt. Die Initiative weckt somit Erwartungen, die sie nicht erfüllen kann. Sie würde aber dennoch zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen.

Obwohl im Initiativtext Impfungen nicht explizit erwähnt werden, ist die Initiative im Kontext der Covid-19-Pandemie einzuordnen, in welchem sie entstanden ist. So wollen die Initiant/-innen gemäss eigenen Angaben ein potenzielles Impfblogatorium verhindern. Gemäss Epidemengesetz (EpG) können die Kantone heute Impfungen von bestimmten Personengruppen während einer beschränkten Zeit für obligatorisch erklären. Die Bevölkerung hat sich im Rahmen der Abstimmung über das EpG vom 22.9.2013 für dieses beschränkte Obligatorium ausgesprochen. Dieses Instrument soll dem Bund und den Kantonen auch in Zukunft zur Verfügung stehen.

Bislang kam das Obligatorium auf Bundesebene noch nie zur Anwendung. Auch während der Covid-Pandemie wurden weniger einschneidende Massnahmen umgesetzt. Zudem wäre selbst bei Anwendung des Impfblogatoriums die Einwilligung der betroffenen Person für eine Impfung 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.

Mit dem Covid-19-Gesetz wurde der Nachweis einer Impfung, eines Tests oder einer durchgemachten Erkrankung eingeführt. Eine solche Differenzierung nach Impf- und Immunstatus soll gemäss den Initiant/-innen nicht mehr zulässig sein, da aus der Verweigerung der Impfung keine sozialen oder beruflichen Nachteile erwachsen sollen. Im Falle von Ausbrüchen übertragbarer Krankheiten oder Pandemien kann sich jedoch aus Sicht der GDK eine gesundheitspolitische Notwendigkeit für an den Impf- oder Immunstatus anknüpfende Massnahmen ergeben, besteht für den Staat doch auch eine Schutzpflicht gegenüber der Bevölkerung.

Es gilt, den Schutz vor Übertragungen, die Verminderungen von schweren Verläufen und die Verhinderung einer Überlastung des Gesundheitssystems mit den mildest möglichen Massnahmen zu erzielen. Dies erfordert Abwägungen. Sollten Massnahmen für die Bewältigung übertragbarer Krankheiten aufgrund der epidemiologischen Situation dringend erforderlich werden und eine Differenzierung nach Impf- oder Immunstatus nicht möglich sein, müssten andere Optionen wie Schliessungen von Betrieben, Veranstaltungsverbote und betriebliche Einschränkungen (wie eine generelle Homeoffice-Pflicht) erwogen werden. Solche Massnahmen würden die gesamte Bevölkerung betreffen und so noch mehr Menschen einschränken und zudem auch negative wirtschaftliche Folgen haben.

Beschluss

Die Plenarversammlung der GDK lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:

- Das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit ist in der Bundesverfassung verankert.
- Bereits heute benötigen Impfungen deshalb die Zustimmung der betroffenen Person.
- Die Annahme der Initiative würde den Handlungsspielraum für Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und eine Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen nicht nur im Gesundheits-, sondern auch in anderen Politikbereichen, stark einschränken.

Die vorliegende Positionierung soll der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) unterbreitet und diese zum Aussprechen von Abstimmungsempfehlungen aufgefordert werden.¹

¹ Gemäss einem Bundesgerichtsurteil vom Dezember 2018 (Urteil 1C_216/2018) dürfen sich Fachdirektorenkonferenzen in Abstimmungen auf Bundesebene nicht einbringen. Bei durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone sind öffentliche Äusserungen beziehungsweise Abstimmungsempfehlungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zulässig. Für eine Parolenfassung durch die KdK wäre die Zustimmung von 18 Kantonsregierungen notwendig.