



Änderung Covid-19-Verordnung besondere Lage: Zulassung von Grossveranstaltungen in Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 11a Covid-19-Gesetz (Publikumsanlässe überkantonaler Bedeutung)

Begleitdokument vom 28. April 2021 für die Anhörung der Kantone, der Sozialpartner und der Branchenverbände und -organisationen zum Verordnungsentwurf EDI/BAG nach Artikel 6 Absatz 2 Epidemien Gesetz

1. Ausgangslage

Im Rahmen der Bewältigung der ersten Welle der Covid-19-Epidemie in der Schweiz wurden vom Bundesrat gestützt auf das Epidemien gesetz (EpG; SR 818.101) am 28. Februar 2020 Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Personen verboten. Da sich die epidemiologische Situation im Sommer 2020 entspannte, hat der Bundesrat am 12. August 2020 entschieden, das Verbot von Grossveranstaltungen mit über 1000 Personen ab dem 1. Oktober 2020 aufzuheben und durch ein Bewilligungsregime abzulösen. Aufgrund der zweiten Welle sind seit dem 29. Oktober 2020 Grossveranstaltungen in der Schweiz jedoch wieder verboten.

Der Bundesrat wie auch das Parlament sind sich dieser schwierigen Situation für die betroffenen Branchen bewusst. Grossveranstaltungen erfordern monatelange Vorbereitungen und bedürfen eines langfristigen Planungshorizontes.

In der Frühjahrssession 2021 hat das Parlament neu Artikel 11a des Covid-19-Gesetzes (SR 818.102) «Massnahmen betreffend Publikumsanlässe überkantonaler Bedeutung» beschlossen. Dieser sieht vor, dass sich der Bund auf Gesuch hin an nicht gedeckten Kosten von Veranstaltern von Publikumsanlässen von überkantonaler Bedeutung zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 30. April 2022 beteiligen kann, die über eine kantonale Bewilligung verfügen und die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Epidemie aufgrund behördlicher Anordnung abgesagt oder verschoben werden. Umgesetzt wird der Artikel einerseits durch die vorliegende Anpassung der Verordnung besondere Lage, die die Bewilligungsvoraussetzungen für solche Veranstaltungen definiert. Die Voraussetzungen für die allfällige finanzielle Entschädigung werden in der Verordnung über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie festgelegt.

Voraussetzung für die Unterstellung unter den Schuttschirm ist eine gesundheitspolizeiliche Bewilligung des Kantons zur Durchführung der Veranstaltung. Damit die Veranstaltungsplanung in die Wege geleitet und die Kantone die Bewilligungen erteilen können, ist die Festlegung der entsprechenden Eckwerte durch den Bund erforderlich. Der Bundesrat nimmt dabei jedoch keine Öffnungsschritte ab Sommer vorneweg, diese werden entsprechend der betreffenden Strategie erfolgen (vgl. die Konsultation zum 3-Phasen-Modell vom 21.4.2021); vielmehr ermöglicht der vorliegende Entwurf den Kantonen und den Organisatoren eine gewisse Planungsperspektive und gibt den Kantonen eine Entscheidungsgrundlage für die Erteilung von Bewilligungen nach VO besondere Lage zur Umsetzung des Schuttschirms nach Art. 11a Covid-19 Gesetz. Sollten bewilligte Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung aufgrund einer sich verschlechternden epidemiologischen Situation abgesagt oder verschoben werden, kommt der Artikel 11a des Covid-19-Gesetzes zum Tragen und die Organisatoren können eine Beteiligung an den ungedeckten Kosten erhalten.

2. Voraussetzungen für die Bewilligung von Grossveranstaltungen und Anpassung der Covid-19 Verordnung besondere Lage

Der vorliegende Entwurf lehnt sich an das Bewilligungssystem bezüglich Grossveranstaltungen im letzten Herbst sowie bezüglich Skigebiete an. Aus Sicht des Bundesrates ist es zudem unabdingbar, gewisse Restriktionen für Grossveranstaltungen weiterhin vorzusehen: So dürfen Grossveranstaltungen im Sommer nur von getesteten, genesenen oder geimpften Personen besucht werden, was zwingend über eine wirksame Zutrittskontrolle sichergestellt werden muss.

Das Übertragungsrisiko kann nach heutigem Wissensstand zudem wesentlich minimiert werden, wenn nur negativ getestete, genesene oder geimpfte Personen an der Veranstaltung teilnehmen, was eine Eintrittskontrolle bedingt. Einschränkungen wie Kapazitätsbeschränkungen, Sitzpflicht im Zuschauerbereich in Innenräumen und Abstandsregeln sind allerdings aus heutiger Sicht auch ab Juli 2021 weiterhin notwendig, um den Personenfluss und den Publikumsbereich so zu gestalten, dass enge Kontakte zwischen den Personen, wenn immer möglich, verhindert werden können. Dies insbesondere, weil besonders in der Gruppe der getesteten Personen trotz negativem Testresultat Übertragungen nicht ausgeschlossen werden können. Zudem könnten bestimmte Entwicklungen wie eine mögliche sinkende Akzeptanz der Impfungen, neue Virusvarianten oder neue aufkommende wissenschaftliche Erkenntnisse zu langfristigen Auswirkungen von Covid-19-Erkrankungen zu einer erneuten Verschärfung des Infektionsgeschehens führen.

Der Bundesrat schlägt den Kantonen für die Erteilung der Bewilligungen durch den Kanton ein dreistufiges Vorgehen vor:

- Ab 1. Juni bis 30. Juni 2021 können im Sinne eines Pilotversuchs pro Kanton maximal drei Veranstaltungen mit mindestens 300 und maximal 600 Personen durchgeführt werden. Voraussetzung ist eine Bewilligung und Begleitung durch den Standortkanton. Diese Pilotveranstaltungen sollen Auskunft darüber geben, ob die ergänzten Schutzkonzepte für Grossveranstaltungen wie vorgesehen umgesetzt werden können und Wirkung zeigen.
- Für die Zeit ab dem 1. Juli 2021 kann die Durchführung von Grossveranstaltungen mit bis zu 3000 Personen (BesucherInnen und Mitwirkende) durch die Kantone bewilligt werden.
- Für die Zeit ab 1. September 2021 kann die Durchführung von Grossveranstaltungen mit bis zu 10'000 Personen (BesucherInnen und Mitwirkende) durch die Kantone bewilligt werden.

Grossveranstaltungen sollen zumindest für die Pilotphase sowie für die Dauer der Schutzschirm-Verordnung vom 1. Juni 2021 bis am 31. April 2022 einer Bewilligungspflicht durch kantonale Behörden unterliegen. Da Grossveranstaltungen meist eine mehrmonatige Planungsphase vorangeht, sollen die Kantone bereits ab Inkrafttreten der Verordnung für Publikumsanlässe überkantonaler Bedeutung Zusicherungen für Publikumsanlässe erteilen können, sofern diese nach der Verordnung besondere Lage und nach allfälligen zusätzlichen Vorgaben des kantonalen Rechts für das geplante Veranstaltungsdatum zulässig sind.

Der vorliegende Entwurf der Covid-19-Verordnung besondere Lage sieht gemäss Artikel 6a Absatz 2 vor, dass die Kantone eine Bewilligung erteilen können, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Es ist zum Zeitpunkt der Bewilligung davon auszugehen, dass die epidemiologische Lage im Kanton oder in der betroffenen Region die Durchführung der Veranstaltung erlauben wird;
- Es ist davon auszugehen, dass der Kanton zum Zeitpunkt der Durchführung der Veranstaltung über die notwendigen Kapazitäten für die erforderliche Identifizierung und Benachrichtigung ansteckungsverdächtiger Personen verfügen wird;
- Der Organisator legt ein Schutzkonzept vor, das auf einer Risikoanalyse der entsprechenden Grossveranstaltung beruht und die in der Verordnung festgelegten Massnahmen vorsieht.

Der Kanton kann die Bewilligung widerrufen oder zusätzliche Einschränkungen erlassen, wenn sich die epidemiologische Lage so verschlechtert, dass die Durchführung der Veranstaltung nicht mehr möglich ist oder wenn ein Organisator bei mehreren gleichartigen Veranstaltungen die im Schutzkonzept vorgesehenen Massnahmen an einer bereits durchgeführten Veranstaltung nicht eingehalten hat und nicht gewährleisten kann, dass die Massnahmen zukünftig eingehalten werden.

Vorgaben für Pilotveranstaltungen

Der Bundesrat schlägt vor, dass die Kantone ab dem 1. Juni bis 30. Juni 2021 die Durchführung von pro Kanton maximal drei ausgewählten Pilotveranstaltungen mit mindestens 300 und maximal 600 Personen bewilligen können. Das Ziel dieser Pilotveranstaltungen ist es, die Praktikabilität und die Praxistauglichkeit der Schutzkonzepte zu testen und Erfahrungen zu sammeln. Nicht Ziel dieser Pilotveranstaltungen sind die Überprüfung von möglichen epidemiologischen Wirkungen; hierzu gibt es aus dem angrenzenden Ausland verlässliche wissenschaftliche Studien.

Im Zentrum von Pilotveranstaltungen gemäss dem vorliegenden Verordnungsentwurf stehen die Integration der Kontrolle der Test- und Impfnachweise am Eingang sowie auch die Lenkung der Personenströme beim Ein- und Ausgang, bei den gastronomischen Angeboten und bei den sanitären Anlagen. Ebenso soll die Praxistauglichkeit von Selbsttests, die gegebenenfalls vor Ort und unter Aufsicht des Organisators oder in Abstimmung mit lokalen Testzentren durchgeführt werden können, erprobt werden. Die Organisatoren, aber auch die Kantone und der Bund sollen im Rahmen dieser drei Pilotveranstaltungen Erfahrungen für die Umsetzung sammeln und zudem überprüfen, ob diese Massnahmen praxistauglich sind, welche Herausforderungen bestehen und welche Verbesserungen angegangen werden müssen. Die Organisatoren sind zusätzlich verpflichtet, die Durchführung zu evaluieren und dem Kanton sowie dem BAG Bericht zu erstatten. Die Evaluation kann entweder unter Einbezug einer externen Stelle oder durch den Organisator selbst erfolgen.

Anzumerken ist, dass das Covid-Zertifikat (fälschungssicherer Impf-, Test- und Genesenen Nachweis) voraussichtlich bei den Pilotveranstaltungen noch nicht verfügbar sein wird. Der Test-, Genesenen- und Impfnachweis muss deshalb mittels anderer Nachweise kontrolliert werden, hierzu enthält der Anhang der Verordnung entsprechende Vorgaben.

Pilotveranstaltungen müssen die Vorgaben nach Artikel 6b einhalten:

- Maximal 3 Pilotveranstaltungen dürfen pro Kanton bewilligt werden, die in der Zeit vom 1. Juni bis zum 30. Juni 2021 durchgeführt werden;
- Mindestens 300 und maximal 600 Personen (BesucherInnen oder Mitwirkende) dürfen teilnehmen;
- Zugang nur für Personen mit Test-, Genesenen- oder Impfnachweis;
- Es dürfen im Zuschauerbereich höchstens zwei Drittel der verfügbaren Sitzplätze zur Verfügung gestellt werden.
- Die Besucherinnen und Besucher dürfen nur im Sitzplatzbereich von Restaurationsbetrieben und am eigenen Sitzplatz Essen oder Getränke konsumieren;
- Sitzpflicht mit personalisierten Plätzen im Zuschauerbereich einschliesslich Erhebung der Kontaktdaten
- Abstands- und Hygieneregeln sowie die Maskentragpflicht müssen eingehalten werden.

Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung für die Durchführung von Grossveranstaltungen ab Juli 2021

Damit ab dem 1. Juli 2021 durchgeführte Veranstaltungen mit bis zu 3000 Personen bewilligt werden können, müssen die Schutzkonzepte der Organisatoren namentlich Massnahmen zur Gewährleistung der Abstands- und Hygieneregeln und der Maskentragpflicht enthalten. Zudem muss für alle Personen (BesucherInnen und Mitwirkende) überprüft werden, dass ein aktuelles negatives Testergebnis, ein Impfnachweis oder ein Genesenen-Nachweis vorliegt.

Die konkreten Vorgaben für die Erteilung einer Bewilligung für die Durchführung von Grossveranstaltungen ab Juli 2021 ergeben sich aus Artikel 6a und Anhang 2 des vorliegenden Verordnungsentwurfs. Zusammenfassend gelten folgende Vorgaben für die Erteilung einer Bewilligung:

- Die maximale Anzahl an Personen beträgt 3000 Personen;

- Maskentragpflicht
- Sitzpflicht fürs Publikum im Innenbereich mit personalisierten Plätzen;
- Es dürfen höchstens zwei Drittel der verfügbaren Sitzplätze zur Verfügung gestellt werden;
- Der Zugang zur Veranstaltung ist auf Personen mit einem Test, Genesenen- oder Impfnachweis beschränkt;
- Die Besucherinnen und Besucher dürfen nur im Sitzplatzbereich von Restaurationsbetrieben und am eigenen Sitzplatz Essen oder Getränke konsumieren;
- Abstands- und Hygieneregeln sowie die Maskenpflicht müssen eingehalten;
- Stehplatzbereiche im Aussenbereich dürfen höchstens zur Hälfte ihrer Kapazität besetzt werden; sie müssen in Gruppen oder Sektoren von höchstens 300 Personen aufgeteilt werden, die voneinander abgetrennt sind und sich nicht durchmischen.
- Die Kontaktdaten müssen sitzplatz- bzw. sektorenspezifisch erhoben werden;
- Gastronomieangebot entsprechend den zum Zeitpunkt der geplanten Veranstaltung geltenden Vorgaben.

Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung für die Durchführung von Grossveranstaltungen ab September 2021

Unter anderem weil eine vierte Welle der Pandemie im Herbst 2021 auftreten kann (insbesondere in der Gruppe der Personen, die nicht geimpft sind wie zum Beispiel Personen unter 16 Jahren), ist im Moment davon auszugehen, die Bewilligungen von Grossveranstaltungen ab September 2021 weiterhin an Vorgaben zu knüpfen.

Die konkreten Vorgaben für die Erteilung einer Bewilligung für die Durchführung von Grossveranstaltungen ab September 2021 sind in zusammengefasst die Folgenden:

- Die maximale Anzahl an Personen beträgt 10'000 Personen (2/3 Kapazität und Obergrenze 10'000 bei Veranstaltungen Innenräumen; keine Kapazitätsgrenze bei Outdoor Veranstaltungen);
- Der Zugang zur Veranstaltung ist (ab dem 16. Altersjahr) auf Personen mit einem Test, Genesenen- oder Impfnachweis beschränkt;
- Abstands- und Hygieneregeln sowie die Maskentragpflicht müssen eingehalten;
- Keine Kapazitätsbeschränkung im Aussenbereich; im Innenbereich dürfen die Räumlichkeiten höchstens zu zwei Dritteln ihrer Kapazität besetzt werden; Gastronomieangebot entsprechend den zum Zeitpunkt der geplanten Veranstaltung geltenden Vorgaben.

3. Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf Bund und Kantone

Die Eckwerte für Grossveranstaltungen, die in diesem Antrag definiert werden, geben den Kantonen die Möglichkeit, Grossveranstaltungen zu bewilligen, damit die Organisatoren von den Bestimmungen der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe Gebrauch machen können. Die Auswirkungen auf Bund und Kantone dieser Verordnung werden in den Konsultationsunterlagen zur Schutzschirm-Verordnung dargestellt.

Mit Blick auf das Mengengerüst und den potentiellen Mittelbedarf lassen Hochrechnungen im Rahmen einer Umfrage des SECO zum Verordnungsentwurf über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie bei den Kantonen folgende Schätzungen zu: Im Zeitraum vom 1. Juli 2021 (in Einklang mit dem Öffnungsfahrplan für Veranstaltungen) bis 30. April 2022 kann schweizweit mit rund 1'700 Veranstaltungen mit 1'000 bis 5'000 Teilnehmenden sowie mit rund 600 Veranstaltungen mit 5'000 bis 10'000 Teilnehmenden gerechnet werden. Der durch die Kantone bereitgestellte Anteil lässt sich gemäss Angaben der Kantone auf rund 150 Millionen Franken schätzen, woraus sich ein Aufwand des Bundes für Massnahmen betreffend Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung von ebenfalls 150 Millionen Franken ableiten lässt. Für das Jahr

2021 müssen demnach 90 Millionen Franken vorgesehen werden.

Für die Kantone bedeutet die Bewilligung von Grossveranstaltungen ebenso wie die Bewilligung von Pilotveranstaltungen zudem einen Mehraufwand, der abhängig von der Anzahl Grossveranstaltungen in den einzelnen Kantonen ist. Auf Grund der klaren Eckwerte, die in der vorliegenden Verordnung definiert werden, soll der Aufwand für die Kantone so gering wie möglich gehalten werden.

3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft

Die Anpassung der Covid-19-Verordnung besondere Lage betreffend Grossveranstaltungen soll der Veranstalterbranche eine Planungsperspektive geben, um die Planung für ihre Veranstaltungen aufzunehmen, bei guter epidemiologischer Lage die Veranstaltung durchzuführen und bei einer Absage auf Grund der schlechten epidemiologischen Lage von den Bestimmungen der Covid-19-Verordnung Publikumsanstöße Gebrauch machen zu können.

4. Konsultation

Mit der vorliegenden Konsultation soll den Kantonen, Städten und Gemeinden, den Sozialpartnern, sowie den betroffenen Branchenverbänden die Möglichkeit gegeben werden, bis am 10. Mai 2021 zum Vorhaben Stellung zu nehmen.

Beilage

Covid-19-Verordnung besondere Lage, Änderung vom 28.04.2021.

BAG / 28. April 2021