



Anpassungen der Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs

Dokument vom 8. September 2021 für die Anhörung der Kantone zu den Anpassungen der Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs

1. Ausgangslage

Nachdem anlässlich des Treffens des Departementsvorstehers EDI mit den kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (GDK) weitergehende Massnahmen an der Grenze verlangt wurden, sieht der Bundesrat eine Vorlage zur Anpassung der Einreisebestimmungen vor und legt diese den Kantonen und Sozialpartnern zur Konsultation vor.

In den vergangenen Wochen ist es vermehrt zu Einschleppungen von Infektionen durch Reiserrückkehrende gekommen. Im Hinblick auf die anstehenden Herbstferien soll ein wirksames und den neusten Erkenntnissen angepasstes Einreiseregime etabliert werden:

- Delta-Variante: Die früher angewendeten Listen mit Hochinzidenzländern sind zu Zeiten der hochansteckenden Delta-Variante ungeeignet. So haben viele Länder innert weniger Tage massive Anstiege verzeichnet. Diese rasante Dynamik der Pandemie kann mit den Risikoländerlisten nicht abgebildet werden (vgl. Ziffer 3).
- Impfung und Covid-Zertifikat: Mittlerweile hatte die erwachsene Bevölkerung die Möglichkeit, sich impfen zu lassen. Zudem steht mit dem Covid-Zertifikat ein gut etabliertes und international anerkanntes Dokument zur Verfügung, welches in das neue Einreiseregime integriert werden kann.

Folgende für die Anpassung der Einreisebestimmungen werden vorgeschlagen:

- Variante 1: Diese Variante setzt auf die wiederholte Testung von nicht-genesenen und nicht-geimpften Einreisenden. Sie sollen einen negativen Test bei der Einreise vorweisen müssen. Zwischen dem vierten und siebten Tag nach der Einreise in die Schweiz soll ein weiterer, in der Schweiz durchgeführter Test verlangt werden. Das Resultat dieses zweiten Tests muss dem Kanton übermittelt werden. Tests in der Schweiz sind ab dem 1. Oktober 2021 kostenpflichtig.
- Variante 2: Diese Variante sieht ebenfalls vor, dass nicht-geimpfte und nicht-genesene Personen bei der Einreise ein negatives Testresultat vorweisen müssen. Nach ihrer Einreise müssen sich diese Personen in Quarantäne begeben. Eine Freitestung nach sieben Tagen ist möglich, jedoch ebenfalls kostenpflichtig.

In beiden Varianten sollen die Regeln auf alle Arten von Einreisen (Langsamverkehr, Flugzeug, Bahn, Schiff, Bus und Privatauto) ausgedehnt werden. Zudem sollen die bestehenden Kontrollen verschärft und gegebenenfalls Bussen ausgesprochen werden. Einerseits durch die Behörden an der Grenze und andererseits durch die Kantone, wenn der zweite Test nicht gemeldet wird.

Den Kantonen fallen in der Umsetzung des neuen Einreiseregimes wichtige Aufgaben zu. Sie müssen anhand der PLF kontrollieren, ob Personen, die mit einem Test eingereist sind, nach 4 bis 7 Tagen einen zweiten Test durchgeführt haben. Sie müssen ferner Systeme einführen, damit ihnen die Testresultate übermittelt werden können (Variante 1). In Variante 2 müssen



die Kantone kontrollieren, ob sich die Personen in Quarantäne begeben haben. In beiden Fällen sollen sie bei Nicht-Einhaltung der Regeln Sanktionen ergreifen

Variante 1 wird als praxistauglicher beurteilt. Es wird davon ausgegangen, dass sie mit weniger Aufwand für die Kantone verbunden ist. Die epidemiologische Wirkung der Variante 1 ist allerdings weniger gut als diejenige der Variante 2.

2. Entwicklung der epidemiologischen Lage seit dem Sommer 2021

Seit Ende Juni 2021 hat das Infektionsgeschehen an Dynamik zugelegt. Die Zahl der laborbestätigten Neuinfektionen hat in den vergangenen zwei Monaten stark zugenommen und die hohen Infektionszahlen haben starke Auswirkungen auf die Spitäler.

Es ist offensichtlich, dass Reiserückkehrende zur besorgniserregenden Dynamik der Ausbreitung von SARS-CoV-2 beitragen. Aktuelle Daten zeigen zudem, dass eine hohe Anzahl Hospitalisierungen auf Personen zurückzuführen sind, die sich im Ausland angesteckt haben und dann wieder in die Schweiz zurückgekehrt sind. Ferner befinden sich Personen mit Wohnsitz in der Schweiz in einem ausländischen Spital und warten auf eine Repatriierung

3. Problemstellung

Um eine erneute Zunahme der Infektionszahlen und die Überlastung der Spitäler durch Reiserückkehrende zu verhindern, sind Anpassungen bei den Einreisebestimmungen notwendig, welche primär auf die Identifizierung von Neuinfektionen ausgerichtet sind und es erlauben, positiv getestete Personen so schnell wie möglich nach einem positiven Testergebnis zu isolieren.

Seit dem Inkrafttreten der totalrevidierten Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs am 26. Juni 2021 wird keine Liste der Staaten oder Gebiete mit erhöhtem Ansteckungsrisiko mehr definiert. Aktuell orientieren sich die grenzsanitären Massnahmen der Unterscheidung zwischen Staaten und Gebieten ohne und mit besorgniserregenden Virusvarianten. Bei Letzteren wird zwischen nicht-immunevasiven und immunevasiven Virusvarianten unterschieden. Vorher orientierte sich das Einreisensystem in erster Linie an der Inzidenz: Auf der Risikoliste wurden Staaten und Gebiete geführt, wenn die Zahl der Neuinfektionen pro 100 000 Personen in den letzten 14 Tagen um mehr als 60 höher lag als in der Schweiz. Diese Liste wurde alle zwei Wochen angepasst. Sie wurde allerdings seitens der Tourismusbranche stark kritisiert, weil wegen der häufigen Wechsel kaum Vorhersehbarkeit bestand und verschiedenen Länder mehrfach auf die Liste aufgenommen und danach wieder gestrichen wurden.

Eine Wiedereinführung der Liste ist wegen dieser Kritik, aber auch der neusten Entwicklungen nicht sinnvoll. Die Liste basierte auf den retrospektiv gemeldeten Inzidenzen und wies somit stets eine Verzögerung gegenüber dem Infektionsgeschehen aus. Das Problem akzentuierte sich durch die Zeit, die zwischen Publikation der Liste und Inkraftsetzung verstrich. Diese Zeitdauer wurde grosszügig gewählt, um der Reisebranche eine möglichst hohe Planungssicherheit zu bieten.

Mittlerweile dominiert die hochansteckende Delta-Variante das Infektionsgeschehen, was die Dynamik in der Ausbreitung von SARS-CoV-2 verstärkt. Dies führt mit sich, dass mit der Fokussierung auf die Inzidenzen die sogenannten «Peaks» verpasst werden: Länder würden zu spät auf die Liste der Staaten oder Gebiete mit einem erhöhten Risiko einer Ansteckung mit



Sars-CoV-2 aufgenommen und zu spät von dieser Liste gestrichen werden.

Vor diesem Hintergrund sollen Massnahmen nicht mehr vom Infektionsgeschehen in einzelnen Ländern abhängig gemacht werden, sondern allgemeingültige (und damit auch leichter verständliche) Einreiseregulungen erlassen werden.

4. Grundzüge der Vorlage

4.1. Varianten

Aufgrund der oben aufgeführten Ausgangslage und Problematik werden zwei Varianten für die Anpassung der Einreisebestimmungen vor (Grafik 1) vorgeschlagen. In beiden Varianten kommen die Regeln unabhängig von Ursprungsland oder Reisemittel zur Anwendung.

Beide Varianten sehen keine Test- oder Quarantänepflicht für geimpfte und genesene Personen mit einem Covid-Zertifikat oder einem anderen gültigen Nachweis einer Impfung oder Genesung vor¹.

Die Variante 1 setzt den Fokus auf die Testpflicht von nicht-geimpften und nicht-genesenen Personen vor und nach der Einreise in die Schweiz. Die Variante 2 ergänzt die Testpflicht für nicht-geimpfte und genesene-Personen mit einer Quarantänepflicht:

- Variante 1 sieht vor, dass alle in die Schweiz einreisenden Personen – unabhängig von Impfstatus, Ursprungsland und Reisemittel – dazu verpflichtet sind, das elektronische Einreiseformular «Passenger Locator Form» (PLF) auszufüllen. Für geimpfte und genesene Personen werden keine weiteren Massnahmen für die Einreise in die Schweiz vorgesehen. Nicht-geimpfte und nicht-genesene Personen hingegen dürfen neu – auch unabhängig vom Ursprungsland und Reisemittel – nur mit einem negativen Testergebnis in die Schweiz einreisen. Dieser Test muss an der Abgangdestination durchgeführt und die Testbestätigung (gemeinsam mit dem PLF) bei der Einreise vorgezeigt werden können. Zusätzlich muss sich diese Personengruppe zwischen dem vierten und siebten Tag nach der Einreise in die Schweiz einem erneuten Test unterziehen, der in der Schweiz durchgeführt wird und ab dem 1. Oktober 2021 von der testenden Person selber bezahlt werden muss. Das Testergebnis muss dem Kanton übermittelt werden.
- Variante 2 sieht ebenfalls eine allgemeine Pflicht zum Ausfüllen des PLF vor. Für geimpfte und genesene Personen bestehen keine weiteren Regeln. Nicht-geimpfte und nicht-genesene Personen müssen bei der Einreise einen negativen Test vorweisen können. Nach der Einreise sind sie dazu verpflichtet, sich in Quarantäne zu begeben. Die Quarantäne soll grundsätzlich zehn Tage dauern, wobei die Eingereisten die Quarantäne nach sieben Tagen mit einem negativen Testergebnis aufheben können. Es besteht keine Entschädigungspflicht des Arbeitgebers und der Test nach 7 Tagen ist kostenpflichtig.

¹ Siehe auch Begleitdokument «Covid-Zertifikat für im Ausland geimpfte Personen ohne bisherigen Zugang zum Schweizer Covid-Zertifikat»



Grafik 1: Varianten zur Änderung der aktuell geltenden Einreisebestimmungen

	Immunitätsstatus	PLF	Test: Einreise	Test 4-7 Tage nach Einreise **	Quarantäne
Variante 1*	geimpft / genesen	✓	x	x	x
	nicht geimpft / nicht genesen	✓	✓	✓	x
Variante 2*	geimpft / genesen	✓	x	x	x
	nicht geimpft / nicht genesen	✓	✓	x	✓

* Regeln gelten unabhängig von Ursprungsland und Reisemittel (Luft, Strasse, See)

** Tests müssen Kanton übermittelt werden

Die Quarantänepflicht nach Einreise ist weniger praxistauglich und mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand für die Kantone verbunden. Bei der Variante 2 würde für alle nicht-geimpften und nicht-genesenen Einreisenden eine Quarantänepflicht gelten. In diesem Sinne ist die zweimalige Testpflicht nach Einreise für die vorher erwähnten Einreisenden (Variante 1) der pragmatischere Weg. Auch mit dieser Variante kann sichergestellt werden, dass ein beträchtlicher Anteil der Infektionsketten unterbrochen werden.

4.2. Weitere Anpassungen in Zusammenhang mit den Einreisebestimmungen

Ausnahmen

Der Ausnahmekatalog soll so eng eingeschränkt werden wie möglich, ansonsten die Kontrollen bei der Einreise immer aufwändiger werden. Aus diesem Grund ist grundsätzlich keine Ausnahme für nicht-genesene und nicht-geimpfte Personen aus Grenzregionen vorgesehen. Ausnahmen sind:

- Kinder unter 16 Jahren sollen von der Testpflicht ausgenommen werden;
- Personen, die aus wichtigen medizinischen Gründen dringend in die Schweiz transportiert werden müssen;
- Personen, die mit einem ärztlichen Attest den Nachweis erbringen, dass sie aus medizinischen Gründen keinen Sars-CoV-2-Test machen können, sollen von der Testpflicht ausgenommen werden;
- Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit entsprechendem Nachweis. Nicht ausgenommen sind weitere Personen, die aus beruflichen Gründen in die Schweiz einreisen. Es ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrzahl dieser Personen sich impfen lassen konnten. Überdies würde eine entsprechende Ausnahme ein erhebliches Missbrauchspotential darstellen.
- Personen, die ohne Zwischenhalt durch die Schweiz reisen.



Kontrollen

Es ist zentral, dass die Anpassungen der Einreisebestimmungen so eng wie möglich kontrolliert werden und bei Verstössen Bussen ausgesprochen werden:

- Bei Variante 1 und 2 müssen nicht-genesene und nicht-geimpfte Personen ein negatives Testergebnis bei der Einreise in die Schweiz vorweisen. Eine systematische Kontrolle aller Grenzübertritte, wie dies vereinzelt gefordert wurde, ist jedoch nicht möglich und würde die vorherige Notifikation der Wiedereinführung von Schengen-Grenzkontrollen bedingen. Pro Tag überqueren über 2 Millionen Menschen und 1 Millionen Fahrzeuge die Grenze. Eine Erhöhung der risikoorientierten Kontrollen und die Aussprache von Bussen sollen aber die Adhärenz erhöhen.
- Bei Variante 1 müssen nicht-genesene und nicht-geimpfte Personen dem Kanton zwischen dem vierten und siebten Tag nach der Einreise ein negatives Testergebnis übermitteln. Die Kantone sind angehalten, stichprobenartige Kontrollen durchzuführen, ob diese Tests auch wirklich eingereicht werden. Damit diese Kontrolle durch die Kantone erfolgen kann, sind sie darauf angewiesen, einen einfachen Zugang zu den Ergebnissen des zweiten Tests der eingereisten Personen zu haben. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass alle eingereisten Personen ihr zweites Testresultat auf einer Internetseite der entsprechenden kantonsärztlichen Dienste zusammen mit der Bestätigung des PLF hochladen können. Somit erhalten die Kantone alle ausgefüllten PLFs wie auch die Testergebnisse.

Weiterhin sollen die Fluggesellschaften dazu verpflichtet werden, zu überprüfen, ob die Personen über ein PLF sowie ein Covid-Zertifikat oder einen Testnachweis verfügen. Dasselbe soll auch für Busunternehmen bei Fernverkehrsreisen gelten. Bei Verletzung dieser Überprüfungspflichten können Bussen ausgesprochen werden.

Weil sich die Situation in den Zügen, bei denen es in der Regel keine Zugangskontrolle gibt, deutlich anders präsentiert, sollen die Betreiber von Zügen nicht dazu verpflichtet werden, die Kontrolle von PLF sowie Covid-Zertifikaten resp. Test-Nachweisen durchzuführen. In grenzüberschreitenden Zügen werden risikoorientierte Kontrollen durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) durchgeführt.

Risikoorientierte Kontrollen bedeuten, dass die EZV in Anbetracht der zur Verfügung stehenden personellen Mittel und der räumlichen Situation (es werden keine Grenzübergänge geschlossen und damit wird der Verkehr nicht kanalisiert) ihre Kräfte schwerpunktmässig dort einsetzt, wo das grösste Risiko erwartet wird. Entsprechend werden andere Kontrollaufgaben teilweise tiefer priorisiert werden müssen.

Ordnungsbussen

Ordnungsbussen können Personen auferlegt werden, die bei der Einreise in die Schweiz kein negatives Testergebnis vorweisen können. Zudem werden Ordnungsbussen verhängt, wenn die nicht-genesene oder nicht-geimpfte Person vier bis sieben Tage nach ihrer Einreise in die Schweiz das Testergebnis nicht dem Kanton meldet (Variante 1). Die Höhe der Busse liegt bei 200 Schweizer Franken - analog zur Ordnungsbusse für fehlende Testnachweise. Bei der Verwendung von gefälschten Testergebnissen ist eine Ordnungsbusse nicht möglich. Der Tatbestand der Fälschung von Testresultaten (Art. 252 StGB) kann nicht mittels Ordnungsbussen geahndet werden. Bei der Fälschung von Ausweisen handelt es sich um ein Vergehen, das



mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird.

Arten von Tests

Für den Nachweis eines Testzertifikats bei der Einreise in die Schweiz werden sowohl Antigen-Schnelltests wie auch PCR-Tests akzeptiert. Um die Testkapazitäten für individuelle PCR-Tests nicht überzustrapazieren, sollten hier vorzugsweise gepoolte PCR-Tests zum Einsatz kommen. Epidemiologisch sind gepoolte PCR-Tests gegenüber Antigen-Schnelltests zu bevorzugen. Die Tests sind ab dem 1. Oktober selbst zu bezahlen. Dies gilt auch für das Testzertifikat nach der Einreise in die Schweiz, um die Reisequarantänepflicht aufzuheben (vgl. Variante 2). Dafür ist die Anpassung des Anhang 6 der Covid-Verordnung 3 notwendig.

Immunevasive Virusvariante:

Bei Auftreten von neuen, potentiell immunevasiven Varianten bleibt das heutige Regelwerk bestehen. In diesem Fall sind weiterhin Test- und Quarantäneregeln möglich, die sowohl geimpfte, genesene und getestete Personen umfassen.

5. Konsultationsverfahren

Nach Absprache mit der KdK und der GDK werden seit April 2021 die Konsultationsunterlagen direkt an die Kantonsregierungen gerichtet. Die GDK und die VDK werden ebenfalls angeschrieben.

Das EDI führt die Konsultation der Kantone zwecks systematischer Auswertung mittels eines Onlinetools durch. Eine grosse Mehrheit der Kantone hatte dieses bei den letzten Konsultationen erfolgreich genutzt und die Auswertung konnte dadurch massiv erleichtert werden. Auch für diese Konsultation wird deshalb das Onlinetool verwendet. Damit die Stellungnahmen in die Auswertung zuhanden des Bundesrates einfließen, müssen sie zwingend im Onlinetool erfasst werden. Sämtliche Schreiben der Kantone werden dem Bundesrat jedoch auch weitergeleitet. Es handelt sich beim Anhörungsverfahren gemäss Art. 6 des EpG nicht um eine ordentliche Vernehmlassung. Das Vorgehen und die Fristen weichen deshalb von einem ordentlichen Vernehmlassungsverfahren ab.

6. Fragen an die Kantone

- Ist der Kanton grundsätzlich mit den Anpassungen der Covid-19 Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs einverstanden? Ja/Nein
 - Unterstützt der Kanton Variante 1? Ja/Nein
 - Ist der Kanton damit einverstanden, dass nicht-genesene und nicht-geimpfte Personen zusätzlich zur Erhebung der Kontaktdaten bei der Einreise in die Schweiz sowie 4 bis 7 Tage nach Einreise in die Schweiz ein negatives Testergebnis vorlegen müssen?
 - Unterstützt der Kanton Variante 2? Ja/Nein
 - Ist der Kanton damit einverstanden, dass nicht-genesene und nicht-geimpfte Personen zusätzlich zur Erhebung der Kontaktdaten bei der Einreise in die Schweiz einen negativen Test vorweisen müssen und dazu verpflichtet werden, sich in Quarantäne zu begeben.



- Stichfrage, falls der Kanton beide Varianten unterstützt oder ablehnt: Bevorzugt der Kanton die Variante 1 oder 2?
- Unabhängig vom Entscheid zu den beiden Varianten sollen weitere Punkte der Covid-19 Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs angepasst werden.
 - Ist der Kanton mit den vorgeschlagenen Personengruppen, die von den Anpassungen ausgenommen werden sollen, einverstanden? JA/Nein
 - Ist der Kanton mit den Anpassungen im Bereich der Kontrollen einverstanden? Ja/Nein
 - Ist der Kanton mit den Anpassungen im Bereich der Ordnungsbussen einverstanden? Ja/Nein
 - Ist der Kanton mit den Anpassungen im Bereich des Nachweises eines Testzertifikats einverstanden? Ja/Nein

Frist: 14. September 2021, 17 Uhr

BAG / 08. September 2021