



Covid-Zertifikat für im Ausland geimpfte Personen ohne bisherigen Zugang zum Schweizer Covid-Zertifikat

Begleitdokument vom 08. September 2021 für die Anhörung der Kantone

1. Ausgangslage

Mit der am 8. September 2021 beschlossenen Ausweitung wird das Covid-Zertifikat für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben eine grosse Bedeutung erlangen. Für Personen, welche im Ausland geimpft wurden, kann dies zu Problemen führen. Aktuell sind nur die Zertifikate der EU- und EFTA-Staaten mit dem Schweizer System kompatibel.

- Es besteht Handlungsbedarf bei im Ausland geimpften Personen, die zwar einen Bezug zur Schweiz, aber keinen Zugang zu einem Covid-Zertifikat haben. Diese Personen werden ohne Zugang zu einem Zertifikat von weiten Teilen des öffentlichen und z.T. geschäftlichen Lebens ausgeschlossen.
- Es besteht Bedarf an einem zentralen Web-Informationsportal, über welches alle im Ausland geimpften sowie genesenen Personen mit Nachweisen aus dem Ausland Informationen über die Voraussetzungen, das Vorgehen und den kantonalen Zugang zum Antrag für ein Covid-Zertifikat erhalten.

2. Ziele der Verordnungsanpassung

Folgende Ziele werden mit der Verordnungsanpassung verfolgt:

- Mit der vorliegenden Konsultationsvorlage soll erstens die Möglichkeit, ein Zertifikat zu erlangen, auf alle Personen mit Bezug zur Schweiz ausgeweitet werden, die im Ausland mit einem von der European Medicines Agency (EMA) zugelassenen Impfstoff geimpft sind. Dieser Vorschlag entspricht weitgehend den Lösungen im angrenzenden Ausland.
- Zweitens sollen Personen, welche im Ausland geimpft oder genesen sind, über eine zentrale Internetseite des Bundes Informationen zu den Voraussetzungen, dem Vorgehen und dem Zugang zum Antrag für ein Covid-Zertifikat erhalten. Dort finden sie auch Information zu den kantonalen Stellen, wo sie ihren Antrag einreichen können.
- Drittens sollen die Kantone die Möglichkeit erhalten, dass die Ausstellerinnen und Aussteller für Personen ohne Wohnsitz oder Aufenthalts-/Niederlassungsbewilligung in der Schweiz (z.B. Touristinnen und Touristen) für die Ausstellung eines Covid-Zertifikats eine angemessene Kostenbeteiligung erheben dürfen.

3. Grundzüge der Verordnungsanpassung

3.1 Ausdehnung der zur Erlangung eines Schweizer Covid-Zertifikats zugelassenen Impfstoffe auf die EMA-Liste

Der Zugang zu einem Schweizer Covid-Zertifikat soll auf Personen ausgedehnt werden, die im Ausland geimpft sind, aber über kein ausländisches anerkanntes Covid-Zertifikat verfügen

(wie z.B. EU Digital COVID Certificate; EU DCC).

Die EU DCC sind aktuell bereits dem Schweizer Covid-Zertifikat gleichgestellt. Sie werden mehrheitlich aufgrund der EMA-Impfstoffliste ausgestellt, welche neben den in der Schweiz zugelassenen Impfstoffen zurzeit auch den Impfstoff von AstraZeneca enthält.

Mit vorliegender Konsultationsvorlage wird vorgeschlagen, die Liste der für ein Schweizer Zertifikat zugelassenen Impfstoffe auf die EMA-Liste inklusive aller weltweit unter Lizenz hergestellter Produkte dieser Impfstoffe auszuweiten. Damit wird die Situation für einen beträchtlichen Teil der genannten Personengruppen entschärft. Diese Formulierung ist äquivalent zur Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs. Die Liste aller zugelassenen Impfstoffe wird vom BAG publiziert und den Kantonen zur Verfügung gestellt.

Weiterhin nicht ausgestellt werden Zertifikate für Personen, welche mit einem Impfstoff gemäss WHO- Emergency Use List geimpft wurden, der nicht von der EMA zugelassen ist. Dies sind aktuell die Impfstoffe Sinopharm / BIBP (SARS-CoV-2 Vaccine - Vero Cell) sowie Sinovac (CoronaVac). Dennoch soll aus den folgenden Gründen auf eine Ausdehnung auf sämtliche WHO-Impfstoffe verzichtet werden:

- Die Diversität der dann eingereichten nationalen Impfnachweise für die erweiterte WHO-Impfstoffliste wäre deutlich grösser, und die ohnehin schon problematischen Echtheits- und Gültigkeitsüberprüfungen deutlich aufwändiger.
- Wenn die Schweiz beginnt, für sämtliche WHO-Impfstoffe Zertifikate auszustellen, dürfte das (auch betrügerische) Interesse an Zertifikatsausstellungen durch die Schweiz markant steigen. Dies wäre mit einem grossen Zusatzaufwand für die Kantone verbunden.
- Ein in der Schweiz ausgestelltes Zertifikat ist auch in der EU gültig. Wenn nun die Schweiz für sämtliche WHO-Impfstoffe ein Zertifikat ausstellt, dürfte dies seitens unserer Nachbarländer auf wenig Verständnis stossen.

Der Bundesrat schlägt vor, eine analoge Regelung wie unsere Nachbarstaaten zu wählen, und für die übrigen Impfstoffe auf der *WHO-Emergency Use List* bis auf weiteres kein Zertifikat auszustellen und die Situation laufend zu überprüfen.

3.2 Präzisierung eines genügenden Bezugs zur Schweiz

In der Verordnung soll zudem präzisiert werden, dass im Ausland geimpfte Personen nur dann Anspruch auf die Ausstellung eines Schweizer Covid-Zertifikats haben, wenn ein genügender Bezug zur Schweiz besteht. Dies ist dann der Fall, wenn eine im Ausland geimpfte Person in der Schweiz Wohnsitz hat oder in die Schweiz einreist (etwa Touristinnen und Touristen).

Entsprechend ist neben der Kontrolle des Impfnachweises und der Identität auch zu prüfen, ob die Person über einen Wohnsitznachweis respektive einen Nachweis der Einreise in die Schweiz verfügt (z.B. Flugticket, Bahnticket, Übernachtungs-Reservation etc.).

Damit der Aufwand für eine Zertifikatsausstellung auf der Grundlage von ausländischen Nachweisen besser vorhersehbar ist, wird in der Verordnung festgehalten, dass ausländische Nachweise einschliesslich der dafür notwendigen Unterlagen (Identitätsdokument) in lateinischer Schrift und entweder in deutscher, französischer, italienischer oder englischer Sprache eingereicht werden müssen. Andernfalls sind amtlich beglaubigte Übersetzungen vorzulegen. Gerade für Touristinnen und Touristen dürften auf Englisch verfügbare kantonale Eingabeportale die Situation erleichtern.

3.3 Kantonale Kontaktstellen

Jeder Kanton muss zudem eine kantonale Kontaktstelle definieren, an die sich im Ausland geimpfte Personen wenden können, und die in der Lage ist, die entsprechenden Nachweise zu überprüfen. Diese sind bereits heute etabliert.

Seitens Bund wird beabsichtigt, eine Internetseite zu erstellen, auf welcher sämtliche kantonale Kontaktstellen aufgeführt sind, an die sich im Ausland geimpfte Personen wenden können.

Zuständig für die Ausstellung des Zertifikats ist entweder derjenige Kanton, in dem die im Ausland geimpfte Person ihren Wohnsitz hat, oder der Kanton, in den die in die Schweiz einreisende Person einreist oder wo sie am meisten Zeit verbringt.

3.4 Fälschungssicherheit

Ein grundsätzliches Problem bei jeder Beantragung und Aushändigung von Zertifikaten ohne Präsenz besteht darin, dass elektronisch eingereichte Dokumente ein erhöhtes Risiko bergen, dass Fälschungen oder Manipulationen weniger gut erkannt werden können. In der Regel bieten Impfnachweise als medizinische Dokumentation keine fälschungssicheren Merkmale. Amtliche Ausweise sind hingegen mit fälschungssicheren Merkmalen ausgestattet, die sich jedoch in der elektronischen Form (Scan) teilweise kaum überprüfen lassen.

Eine physische Kontrolle der Unterlagen würde das Risiko, dass Zertifikate auf Basis von gefälschten Unterlagen ausgestellt werden, deutlich reduzieren. Allerdings wäre ein solcher Zusatzaufwand namentlich für touristisch reisende Personen kaum vertretbar. Um den touristischen Verkehr nicht noch stärker zu belasten, sollen deshalb trotz der erwähnten Risiken auch Ausstellungen auf Basis elektronischer Unterlagen erlaubt werden.

Für den Fall, dass das Missbrauchspotential grösser ist als angenommen und eine Vielzahl von Anträgen mit gefälschten Unterlagen eingereicht werden, sollte sich der Bund vorbehalten, auf dieses System zurückzukommen und nur noch Ausstellungen von Zertifikaten zu erlauben, wenn ein persönlicher Kontakt sichergestellt werden kann.

3.5 Finanzierung

Die Prüfung und Ausstellung von Covid-Zertifikaten für einen weiteren Personenkreis bedeutet einen Mehraufwand für die Kantone. Der Bundesrat schlägt vor, die Zertifikatsverordnung dahingehend anzupassen, dass die Ausstellerinnen und Aussteller für ihren Aufwand zur Ausstellung von Zertifikaten von im Ausland geimpften Personen eine angemessene Kostenbeteiligung erheben können («Selbstzahlerinnen und Selbstzahler»), sofern die Personen nicht die Voraussetzungen gemäss Art. 11 für eine kostenlose Ausstellung erfüllen.

3.6 Erlass einer Weisung

Der Bund beabsichtigt parallel zur Verordnungsanpassung eine Weisung an die Kantone zu erlassen, mit welcher die Kantone aufgefordert werden, eine Kontaktstelle einzurichten und die für eine Ausstellung von Covid-Zertifikaten notwendigen Informationen entweder auf der kantonalen Webseite oder einer speziell dafür geschaffenen Webseite aufzuschalten. Diese Informationen müssen mindestens in allen Kantonssprachen zur Verfügung gestellt werden. Ausserdem sollen die Kantone möglichst einfache und benutzerfreundliche Zugänge für die Beantragung von Covid-Zertifikaten sowie für die Einreichung der dafür notwendigen Unterlagen bereitstellen (Upload-Formular). Schlussendlich sollen die Kantone in regelmässigen Abständen die Anzahl ausgestellter Zertifikate für im Ausland erhaltenen Impfungen oder Geneisungen dem BAG melden müssen.

4. Konsultationsverfahren

Nach Absprache mit der KdK und der GDK werden seit April 2021 die Konsultationsunterlagen direkt an die Kantonsregierungen gerichtet. Die GDK, VDK und EDK werden ebenfalls angeschrieben. Das EDI führt die Konsultation der Kantone zwecks systematischer Auswertung mittels Onlinetool durch. Alle Kantone hatten dieses bei der letzten Konsultation 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.

5. Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat beabsichtigt, die vorliegend in Konsultation gesandten Änderungen anlässlich seiner Sitzung vom 08. September 2021 zu verabschieden. Dies ist auch der Grund für die kurze Konsultationsfrist. Das Inkrafttreten der Verordnung ist für den 17. September 2021 vorgesehen.

6. Fragen an die Kantone

- Ist der Kanton grundsätzlich damit einverstanden, dass die Impfstoffliste, welche zur Ausstellung eines Schweizer Covid-Zertifikats führt, auf die European Medicines Agency (EMA) Liste ausgedehnt wird?
- Ist der Kanton mit den Minimalanforderungen für eine Zertifikatsausstellung einverstanden:
 - Kontrolle des Impfnachweises
 - Kontrolle der Identität (ohne physische Kontrolle)
 - Kontrolle Wohnsitznachweis respektive einen Nachweis der Einreise in die Schweiz (z.B. Flugticket, Bahnticket, Übernachtungs-Reservation etc.)
- Kann der Kanton garantieren, dass er die Kontrolle sämtlicher vorgeschriebener Dokumente vornehmen kann?
- Befürwortet der Kanton, dass der Bund eine Internetseite betreibt, auf welcher sämtliche kantonale Kontaktstellen aufgeführt sind?
- Ist der Kanton damit einverstanden, dass diese zusätzliche Dienstleistung der Ausstellerinnen und Aussteller von Covid-Zertifikaten mit einer angemessenen Kostenbeteiligung durch die Antragstellerin / den Antragsteller abgegolten werden soll?
- Befürworten die Kantone eine Ausdehnung der Regelung auf sämtliche Impfstoffe, die auf der WHO Emergency Use List aufgeführt sind?
- Wenn ja, ist der Kanton in der Lage, sämtliche Anträge zu verarbeiten sowie den nötigen Aufwand zu betreiben, um die Zertifikatsausstellung bei gefälschten Dokumenten so weit wie möglich zu reduzieren?

Beilagen

- Entwurf Covid-19 Verordnung Zertifikate
- Entwurf Erläuterungen zur Covid-19 Verordnung Zertifikate
- Entwurf Weisung des BAG an die Kantone

BAG / 08. September 2021