



Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes (Verlängerung und Änderung ausgewählter Bestimmungen)

Begleitdokument vom 27. April 2022 für die Anhörung der Kantone

1. Ausgangslage

Am 16. Februar 2022 hat der Bundesrat die Aufhebung der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie beschlossen. Seit 1. April 2022 gelten im öffentlichen Verkehr und in Gesundheitseinrichtungen keine Maskenpflicht mehr und die Isolationspflicht wurde aufgehoben. Mit der Aufhebung aller durch den Bund definierten Massnahmen endete auch die besondere Lage nach Epidemiengesetz und es erfolgte die Rückkehr in die normale Lage.

Trotz Stabilisierung der Lage ist davon auszugehen, dass das Infektionsgeschehen von Sars-CoV-2 in der Schweiz, aber auch weltweit, relevant bleiben wird und sich die Gesellschaft auf einen längerfristigen Umgang mit dem Virus einstellen muss. Der weitere Verlauf der Covid-19-Pandemie lässt sich kaum zuverlässig abschätzen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird es auch in Zukunft zu saisonalen Erkrankungswellen mit Sars-CoV-2 kommen.

Mit der Rückkehr zur normalen Zuständigkeitsordnung wird der Bund bei der Bewältigung von zukünftigen Erkrankungswellen die Aufgaben übernehmen, die gestützt auf das Epidemiengesetz in seiner Kompetenz liegen. Darüber hinaus sind einzelne Massnahmen, die auf Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes (SR 818.102) über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie basieren, für deren Bewältigung von zentraler Bedeutung.

Das Covid-19-Gesetz ist seit dem 26. September 2020 in Kraft. Seither wurde es viermal geändert, letztmals im Rahmen der Verlängerung einiger Bestimmungen am 17. Dezember 2021. Das Volk stimmte dem Gesetz bzw. einer Änderung in zwei Abstimmungen (13. Juni 2021 und 30. November 2021) zu.

Die meisten Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes sind bis zum 31. Dezember 2022 befristet. Der Bundesrat möchte sicherstellen, dass dem Bund einzelne ausgewählte Handlungskompetenzen und bewährte Instrumente zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie auch über das Jahr 2022 hinaus weiterhin zur Verfügung stehen. Insbesondere um den epidemiologischen Unsicherheiten im Hinblick auf mögliche saisonale Erkrankungswellen in den Wintermonaten 2023 und 2024 begegnen zu können, sollen in den Bereichen Gesundheit, Arbeitnehmerschutz sowie Ausländer, Asyl und Grenzschiessungen einzelne Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes bis in den Sommer 2024 verlängert werden. Der Bundesrat unterbreitet den Kantonen hiermit folgende Vorlage zur Konsultation.

2. Grundzüge der Konsultation

2.1. Gesundheitsbereich

Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung (Art. 3 des Covid-19-Gesetzes):

Insbesondere für die Wintermonate 2023 und 2024 sollen wichtige Handlungskompetenzen des Bundesrates im Bereich der Gesundheitsversorgung aufrechterhalten werden.

Wichtige medizinische Güter

Die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beschaffung und Herstellung von wichtigen medizinischen Gütern soll verlängert werden. Darunter fällt auch die Förderung der Entwicklung von Covid-19-Arzneimitteln, wobei nur bereits bestehende Unterstützungsprojekte weiterhin finanziert werden sollen.

Bereitstellung von Vorhalteleistungen bei den Spitalkapazitäten

Weiter soll auch die explizite gesetzliche Verpflichtung der Kantone zur Bereitstellung bzw. Finanzierung von Vorhalteleistungen bei den Spitalkapazitäten verlängert werden. Diese Bestimmung (Art. 3 Abs. 4^{bis}) wurde im Dezember 2021 vom Parlament ins Covid-19-Gesetz eingeführt. Des Weiteren soll auch eine Pflicht der Kantone zur Meldung der verfügbaren Spitalkapazitäten bis in den Sommer 2024 bestehen bleiben.

Förderung der Durchführung von Covid-19-Tests und Regelung deren Kostentragung

Ein niederschwelliger Zugang zum Testen für die gesamte Bevölkerung ist von zentraler Bedeutung für das weitere Ausbruchmanagement von Sars-CoV-2 sowie für den Schutz der vulnerablen Personen. Die Intensität der Viruszirkulation sowie die Folgen für das Gesundheitsmanagement im Herbst/Winter 2022/2023 sind zurzeit schwer abzuschätzen. Dies hängt im Wesentlichen davon ab, wie die Immunität der Bevölkerung sich entwickelt, wie hoch die Impfbereitschaft sein wird und welche (gegebenenfalls neue) Virusvariante dominant sein wird. Um während dieser Periode eine Kontinuität in der Pandemiebewältigung, die Kohärenz der Empfehlungen für die Bevölkerung und den niederschweligen Zugang zum Testen sicherzustellen, muss die Förderung der Durchführung von Covid-19-Tests sowie die Kostenübernahme durch die öffentliche Hand fortgeführt werden.

Wie im Frühsommer 2020 hätte ein Verzicht auf eine Kostentragung zur Folge, dass die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) nur diese Tests bezahlen würde, welche Voraussetzung für unmittelbare Behandlungsentscheide sind, was nur bei einer kleinen Minderheit der Testsituationen der Fall wäre. Diese Entscheide lassen sich nachträglich oft nicht eruieren. Weiter würden die Kantone in diesem Szenario nur diejenigen Testkosten tragen, welche von kantonsärztlicher Stelle angeordnet sind (z.B. bei Ausbruchsuntersuchungen). Alle übrigen Tests wären von den Patientinnen und Patienten selbst zu bezahlen. In einem solchen System besteht, wie es zwischen März und Mai 2020 der Fall war, die Gefahr, dass viele getestete Personen letztendlich die Testkosten selber übernehmen müssten, was die Testbereitschaft reduzieren dürfte und somit nicht den Zielen der öffentlichen Gesundheit entspricht.

Während der ganzen Pandemie hat sich bewährt, dass durch die frühzeitige Diagnostik sowie die Unterbrechung von Infektionsketten die Krankheitslast in der Bevölkerung gesenkt und damit auch der Schutz der besonders gefährdeten Personen ermöglicht werden kann. Dadurch werden die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung, der Schutz des Lebens und die Lebensqualität in den sozialmedizinischen Institutionen sowie das Funktionieren anderer essenzieller Infrastrukturen gewährleistet. Auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive würde eine fehlende Regelung der Testfinanzierung erhebliche Risiken im Fall einer ausgeprägten Infektionswelle darstellen, da die Alternative eine erneute Einführung von allgemeinen und womöglich einschneidenden Massnahmen wäre. Ein erneuter Anstieg der Fallzahlen, wie es im strategischen Grundlagenpapier dargelegt wurde, ist wahrscheinlich, weshalb auch in einem günstigen Szenario eine flächendeckende Ermöglichung der Testung wichtig ist.

Die epidemiologische Überwachung enthält weitreichende Elemente, die unabhängig von den gemeldeten Fallzahlen sind und zur Lagebeurteilung beitragen. Dennoch könnte ohne eine Übernahme der Testkosten durch die öffentliche Hand eine Erhöhung der Viruszirkulation unter Umständen zu spät festgestellt werden und erst dann offensichtlich werden, wenn die Hospitalisierungszahlen zunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Testung nicht nur die Anzahl infizierter Personen ermittelt, sondern auch die Positivitätsrate wertvolle Hinweise zur Dunkelziffer gibt. Zumal zu Beginn einer neuen Welle die Hospitalisationen zuerst nur langsam

ansteigen, besteht ein beträchtliches Risiko, dass der Moment verpasst wird, in welchem erste niederschwellige Massnahmen wie Isolations- und Quarantäneregeln oder auch die Maskenpflicht in Innenräumen angezeigt wären. Mangels ausreichender Übersicht wäre es nicht möglich, rechtzeitig die Ergreifung von Massnahmen sicherzustellen. Damit würde nicht nur das Risiko steigen, dass weitergehende nicht-pharmazeutische Massnahmen – verbunden mit entsprechenden volkswirtschaftlichen Kosten – ergriffen werden müssten.

So kurz nach dieser schweren Gesundheitskrise mit weitgehenden Einschränkungen und der weiterhin bestehenden Unsicherheit, ist es für den weiteren Umgang mit dem Virus entscheidend, das Virus nicht zu unterschätzen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass die Kosten wie bisher vom Bund oder von den Kantonen getragen werden. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich mit dem Wechsel in die normale Lage das Zuständigkeitspektrum verschoben und damit das Interesse der Kantone an einer gut organisierten Testung im Vergleich zur besonderen Lage zugenommen hat. Der Bundesrat ist deswegen der Ansicht, dass die Testkosten nur noch bis Ende 2022 durch den Bund getragen werden sollen und danach die Kantone die Regelung und Testkosten übernehmen. Die aktuell geltende Verpflichtung zur weitestgehenden Kostenübernahme, wie sie vom Parlament im Zusammenhang mit dem Zugang zu Testzertifikaten im Dezember 2021 eingeführt wurde, wird somit nicht verlängert.

Ab Januar 2023 soll die Verpflichtung zur Testkostenfinanzierung zu den Kantonen wechseln. Vom Bund sollen lediglich solche Tests finanziert werden, die ausschliesslich für die Surveillance des Virus in der Bevölkerung dienlich sind, d.h. dass individuelle Testungen für Personen nur noch insofern finanziert werden, als diese Teil einer repräsentativen Stichprobe sind. Alle anderen Tests sind von den Kantonen zu finanzieren. Die Kantone werden zudem dazu verpflichtet, ein ausreichendes Testangebot aufrecht zu erhalten. Auch die Verantwortung für die Teststrategie und die Definition der vom Kanton übernommenen Tests (sowohl bei individuellen Tests als auch bei repetitiven Tests) soll zu den Kantonen wechseln. Der Bund gibt hierzu lediglich Empfehlungen. Diese Regelung entspricht dem Grundgedanken des Epidemiengesetzes, welches in der normalen Lage vorsieht, dass die Kantone über die notwendigen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie entscheiden.

Die Ankündigung dieser Anpassung im Frühjahr 2022 soll ausreichend Zeit geben, damit sich die Kantone auf eine Definition einer kantonalen Teststrategie ab Januar 2023 vorbereiten können. Dazu gehören u.a. die Festlegung der zu übernehmenden Tests, die Koordination betreffend ausserkantonaler Testungen sowie die Abrechnungsmodalitäten mit den Laboren und Testzentren (weil die Rechnungsstellung nicht mehr via OKP und Bund erfolgen kann). Das BAG wird rechtzeitig nach der Schlussabstimmung des Parlaments Empfehlungen zur Teststrategie publizieren.

System zur Ausstellung von Covid-Zertifikaten (Art. 6a des Covid-19-Gesetzes)

Der Bund betreibt gestützt auf Artikel 6a ein System zur Ausstellung von Zertifikaten, welches den Kantonen und Dritten wie z.B. Gesundheitseinrichtungen, die Impfungen oder Sars-CoV-2-Tests durchführen, bereitgestellt wird. Ausserdem legt der Bund die Anforderungen an Zertifikate fest. Diese Möglichkeit ist wichtig für die Erstellung von Zertifikaten, welche mit dem EU Digital Covid Certificate kompatibel sind, damit der internationale Reiseverkehr für Personen aus der Schweiz erleichtert werden kann. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Mitgliedstaaten der EU und eine Reihe weiterer Staaten die Covid-Zertifikate auch im Jahr 2023 als anerkannte Nachweise für den Erhalt von Covid-19-Impfungen, für eine durchgemachte Erkrankung oder für durchgeführte Tests auf Sars-CoV-2 einsetzen werden. Aus diesem Grund soll Art. 6a ebenfalls bis zum 30. Juni 2024 verlängert werden.

Gesetzliche Grundlagen für die SwissCovid-App (Epidemiengesetz)

Die SwissCovid-App ergänzt das herkömmliche Contact Tracing der zuständigen kantonalen Behörden. Sie vereinigt das Proximity-Tracing und das Presence-Tracing in einer Applikation. Die Bestimmungen im Epidemiengesetz zum Proximity Tracing (Art. 60a EpG), sollen neu auch die Grundlage für das Presence-Tracing bilden, welches bislang im Covid-19-Gesetz

geregelt war. Damit bleibt es möglich, die seit dem 1. April 2022 eingestellte bzw. deaktivierte SwissCovid-App auch in den Wintermonaten 2023 und 2024 bei Bedarf erneut einzusetzen.

2.2. Arbeitnehmerschutz (Art. 4 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes)

Mit Blick auf den Schutz von vulnerablen Arbeitnehmenden bestanden bis zum 31. März 2022 Verpflichtungen des Arbeitgebers, diese Personen besonders zu schützen: so soll ihnen, falls die Arbeit nicht mit besonderen Schutzvorkehrungen geleistet werden kann, die Erfüllung der Arbeitsverpflichtung von zuhause aus (Homeoffice) oder durch eine gleichwertige Ersatzarbeit ermöglicht werden. Die Möglichkeit, diese Verpflichtungen bei einer allfälligen Verschlechterung der Lage im kommenden Winterhalbjahr wiedereinzuführen, soll beibehalten werden (Art. 4 Abs. 1), weil der Schutz der besonders gefährdeten Personen auch im nächsten Winter eine Priorität bleiben soll und durch die Ergreifung spezifischer Massnahmen unter Umständen eine höhere Viruszirkulation zugelassen werden kann.

Hingegen soll auf die Weiterführung der Option, wonach die vulnerablen Arbeitnehmenden mangels der oben genannten Einsatzmöglichkeiten von der Erfüllung ihrer Arbeitsverpflichtungen unter Lohnfortzahlung freizustellen sind, verzichtet werden; damit ist es auch nicht notwendig, hierfür einen Ersatzanspruch (EO) bereitzustellen.

2.3. Ausländer- und Asylbereich sowie Grenzschiessung

Massnahmen im Asylbereich (Art. 5 des Covid-19-Gesetzes)

Die erhöhten Anforderungen an den Gesundheitsschutz für Asylsuchende bleiben unvorhersehbar. Aus diesem Grund sollen die getroffenen Massnahmen auch im Asylbereich nach dem 31. Dezember 2022 bei einem ausgewiesenen Bedarf möglich sein (Art. 5 des Covid-19-Gesetzes).

Rechtliche Grundlage für den Ausländerbereich (Art. 6 des Covid-19-Gesetzes)

Solange eine international koordinierte Lösung zur Bewältigung der Pandemie notwendig erscheint, soll im Hinblick auf eine mögliche unvorhersehbare Entwicklung der Covid-19-Pandemie die rechtliche Grundlage für den Ausländerbereich verlängert werden (Art. 6 des Covid-19-Gesetzes). Die geltenden pandemiebedingten Einreisebeschränkungen für Drittstaatsangehörige stützen sich auf die EU-Empfehlung 2022/290 zur vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in den Schengen-Raum (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), die auf der vorherigen EU-Empfehlung 2020/912 basiert. Diese Empfehlung soll weiterhin an die aktuelle Situation angepasst werden können. Dabei ist anzumerken, dass diese pandemiebedingten Einreisebeschränkungen für Drittstaatsangehörige unabhängig von den grenzsanitarischen Massnahmen gemäss Covid-19-Verordnung internationaler Personenverkehr, die im Falle eines Auftretens einer besorgniserregenden Virusvariante jederzeit wieder aktiviert werden können, gelten.

3. 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. 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.

Wir machen Sie darauf aufmerksam, dass Ihre Stellungnahme zu dieser Konsultationsvorlage

und Auswertungsberichte in sinngemässer Anwendung der Vorgaben zum Vernehmlassungsverfahren öffentlich zugänglich gemacht werden können. Allfällige Anschriften und Angaben zu Mitarbeitenden der Kantone werden vorgängig geschwärzt. Auf eine Anhörung bei Gesuchsverfahren nach dem Öffentlichkeitsgesetz wird verzichtet.

4. Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat wird die in die Konsultation gesandten Änderungen voraussichtlich an seiner Sitzung vom 25. Mai 2022 behandeln.

5. Fragen an die Kantone

- Ist der Kanton damit einverstanden, dass die einzelnen Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes bis zum 30. Juni 2024 verlängert werden? Ja/Nein

Gesundheitsbereich:

- Ist der Kanton mit der Verlängerung der Bestimmungen in Bezug auf wichtige medizinische Güter einverstanden? Ja/Nein
- Ist der Kanton mit der Verlängerung der Bestimmungen in Bezug auf die Vorhalteleistungen bei den Spitalkapazitäten durch die Kantone einverstanden? Ja/Nein
- Ist der Kanton mit der Regelung und der Testkostenübernahme durch die Kantone ab Januar 2023 einverstanden? Ja/Nein
- Ist der Kanton mit der Verlängerung der Bestimmungen in Bezug auf die Ausstellung von Covid-Zertifikaten einverstanden? Ja/Nein
- Ist der Kanton mit der Verlängerung der Bestimmungen in Bezug auf die SwissCovid-App einverstanden? Ja/Nein

Arbeitnehmerschutz:

- Ist der Kanton mit der Verlängerung der Bestimmungen in Bezug auf den Arbeitnehmerschutz einverstanden? Ja/Nein

Ausländer- und Asylbereich sowie Grenzschiessung:

- Ist der Kanton mit der Verlängerung der Bestimmungen im Asylbereich einverstanden? Ja/Nein
- Ist der Kanton mit der Verlängerung der Bestimmungen im Ausländerbereich einverstanden? Ja/Nein
- Sieht der Kanton weiteren Verlängerungsbedarf für Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes? Ja/Nein
 - Wenn ja, welchen?

Frist: Montag, 9. Mai 2022

Beilage

- Entwurf Covid-19-Gesetz
- Entwurf Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes (Verlängerung und Änderung ausgewählter Bestimmungen)

