



22.xxx

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

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Covid-19-Gesetzes (Verlängerung und Änderung ausgewählter Bestimmungen).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Ausgewählte Bestimmungen des grösstenteils bis 31. Dezember 2022 befristeten Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) sollen bis im Sommer 2024 verlängert werden, damit bewährte Handlungsinstrumente und eingespielte Mechanismen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie, insbesondere in den Wintermonaten 2023 und 2024, weiterhin zur Verfügung stehen.

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (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) mit einem Ja-Stimmen-Anteil von jeweils über 60 Prozent zu.

Mit der Aufhebung aller Massnahmen gegenüber der Bevölkerung in der Covid-19-Verordnung besondere Lage per Ende März 2022 endete auch die besondere Lage nach Epidemien gesetz und es erfolgte die Rückkehr in die normale Lage. Auch mit der Rückkehr zur üblichen Zuständigkeitsordnung nimmt der Bund einerseits Aufgaben wahr, die gestützt auf das Epidemien gesetz in seiner Kompetenz liegen. Andererseits werden auch einzelne Massnahmen, die auf Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes basieren, weitergeführt. Die Geltungsdauer der meisten Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes endet jedoch am 31. Dezember 2022. Der Bundesrat möchte sicherstellen, dass ausgewählte Handlungskompetenzen und bewährte Instrumente zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie auch über das Jahr 2022 hinaus weiterhin zur Verfügung stehen. Um möglichen saisonalen Erkrankungswellen insbesondere in den Wintermonaten zu begegnen, wird dem Parlament eine befristete Verlängerung einzelner Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes bis im Sommer 2024 beantragt. Dies betrifft insbesondere die Kompetenzen zur Förderung der Entwicklung von Covid-19-Arzneimitteln sowie von Covid-19-Tests. Die Regelung betreffend die Übernahme der Testkosten soll insofern verlängert werden, dass ab Januar 2023 die Kantone für diese Kosten aufkommen müssen. Aus Gründen der Gewährleistung der Reisefreiheit zentral ist auch die Aufrechterhaltung der internationalen Kompatibilität der Covid-Zertifikate. Nicht verlängert werden sollen hingegen unter anderem sämtliche gesetzlichen Grundlagen für Wirtschaftshilfen und Härtefallmassnahmen.

[Zum Entwurf der Änderung des Covid-19-Gesetzes wurden die Kantone sowie die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft vom 27. April bis 9. Mai 2022 konsultiert. Ergebnis ...]

Inhalt der Vorlage

Trotz Stabilisierung der Lage ist davon auszugehen, dass Sars-CoV-2 Teil des Infektionsgeschehens in der Schweiz aber auch weltweit bleiben wird und sich die Gesellschaft auf einen längerfristigen Umgang mit dem Virus einstellen muss. Der weitere Verlauf der Covid-19-Epidemie lässt sich kaum zuverlässig abschätzen. Mit hoher

Wahrscheinlichkeit wird es auch in Zukunft zu saisonalen Erkrankungswellen mit Sars-CoV-2 kommen, deren Intensität jedoch nur schwer abschätzbar ist. Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ist es nach Ansicht des Bundesrats notwendig, insbesondere für die nächsten beiden Winterhalbjahre die Grundlagen für ausgewählte Massnahmen beizubehalten.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung sollen die Kompetenzen des Bundesrates in Bezug auf die Beschaffung und Herstellung von wichtigen medizinischen Gütern sowie der Meldung und Organisation von Kapazitäten der Gesundheitsversorgung verlängert werden. Der Bundesrat soll zudem weiterhin die Kompetenz behalten, Covid-19-Tests zu fördern. Demgegenüber sollen ab 1. Januar 2023 die Kantone die Kosten für die Durchführung individueller Covid-19-Analysen tragen (Art. 3). Ebenso sollen spezifische Massnahmen zum Schutz vulnerabler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer möglich sein.

Angesichts der positiven Entwicklung der epidemiologischen Lage konnte der Einsatz des Covid-Zertifikats im Inland per 17. Februar 2022 aufgehoben werden. Die Nutzung des Covid-Zertifikats im internationalen Reiseverkehr, insbesondere im EU-Raum, soll jedoch über das Jahr 2022 hinaus möglich sein und in der Folge muss dessen internationale Kompatibilität gewährleistet bleiben. Daher schlägt der Bundesrat vor, die gesetzliche Grundlage für das Covid-Zertifikat (Art. 6a) zur Erleichterung des internationalen Reiseverkehrs und zur Wahrung der Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums zu verlängern.

Die SwissCovid-App ergänzt das klassische Contact Tracing der zuständigen kantonalen Behörden. Der Bundesrat beantragt daher, dass die Grundlagen im Epidemienengesetz (Art. 60a) für dieses niederschwellige Instrument verlängert werden. Auch wenn die Applikation zurzeit eingestellt ist, soll sie bei Bedarf rasch reaktiviert werden können.

Schliesslich sollen die Bestimmungen für Massnahmen im Ausländerbereich und bei Grenzschliessung zur Wahrung der Reisefreiheit von Grenzgängerinnen und Grenzgänger und der Grenzbevölkerung verlängert werden.

Namentlich im Bereich der Einreisevorschriften sind bei Bedarf weiterhin Massnahmen erforderlich, die der Sicherheit des internationalen Reiseverkehrs dienen und die rasch mit den anderen Schengen-Staaten koordiniert werden müssen. Auch im Asylbereich muss bei Bedarf umgehend reagiert werden können, insbesondere bei der Unterbringung von Asylsuchenden und zur Gewährleistung der Asylverfahren unter Einhaltung der notwendigen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit.

1 Ausgangslage

Mit dem Covid-19-Gesetz wurde eine formell-gesetzliche Grundlage für die zuvor auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)¹ abgestützten Covid-19-Verordnungen geschaffen. Am 25. September 2020 hat die Bundesversammlung das Covid-19-Gesetz² verabschiedet, am 26. September 2020 trat es in Kraft³. Nach dem Referendum wurde das Gesetz in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 13. Juni 2021⁴ mit einem Ja-Stimmen-Anteil von über 60 Prozent angenommen.

Die Bundesversammlung hat das Covid-19-Gesetz seit seinem Erlass viermal geändert. Alle Änderungen wurden für dringlich erklärt und unmittelbar nach Verabschiedung in Kraft gesetzt:

- Änderung vom 18. Dezember 2020⁵ (Kultur, Härtefälle, Sport, Arbeitslosenversicherung, Ordnungsbussen), in Kraft getreten am 19. Dezember 2020;
- Änderung vom 19. März 2021⁶ (Härtefälle, Arbeitslosenversicherung, familienergänzende Kinderbetreuung, Kulturschaffende, Veranstaltungen), in Kraft getreten am 20. März 2021;
- Änderung vom 18. Juni 2021⁷ (Erwerbsausfallentschädigung, Sport und Kapazitätsbeschränkungen), in Kraft getreten am 19. Juni 2021;
- Änderung vom 17. Dezember 2021⁸, in Kraft getreten am 18. Dezember 2021.

Gegen die Änderung vom 19. März 2021 wurde das Referendum ergriffen. In der Abstimmung vom 28. November 2021 wurde sie von der Stimmbevölkerung mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 62 Prozent gutgeheissen.

Anlässlich der Änderung vom 17. Dezember 2021 hat das Parlament die Verlängerung wichtiger Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Arbeitnehmerschutz, Sport und Kultur bis Ende 2022 beschlossen. Überdies hat es die Verpflichtung der Kantone zur Bereitstellung von Vorhalteleistungen zur Sicherstellung von Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung neu explizit im Gesetz geregelt.

Im Frühjahr 2022 hat der Bundesrat die Aufhebung der Massnahmen gegenüber der Bevölkerung beschlossen, womit die besondere Lage nach Artikel 6 des Epidemien-gesetzes vom 28. September 2012 (EpG)⁹ endete. Den Kantonen kommt somit im Gesundheitsbereich dort, wo nicht spezielle Bundeskompetenzen bestehen, wieder die Hauptverantwortung zu. In der Kompetenz des Bundes verbleiben auf der Basis des Epidemien-gesetzes beispielsweise die Überwachung oder die Aufgabe, soweit notwendig Massnahmen bei der Ein- und Ausreise im internationalen Personenverkehr zu erlassen.

1 SR 101

2 SR 818.102

3 AS 2020 3835; SR 818.102

4 BBl 2021 2135

5 AS 2020 5821

6 AS 2021 153

7 AS 2021 354

8 AS 2021878; BBl 2021 2515

9 SR 818.101

Auf die Phase der akuten Krisenbewältigung folgt eine Übergangsphase, in welcher eine erhöhte Wachsamkeit und Reaktionsfähigkeit notwendig bleiben. Langfristig ist mit einem graduellen Übergang in eine endemische Phase zu rechnen. Das Infektionsgeschehen stabilisiert sich, wobei es weiterhin zu (lokalen) Ausbrüchen kommen kann. Zudem muss auch in den nächsten Jahren, insbesondere in den Wintermonaten, mit einem erhöhten Infektionsgeschehen und einer stärkeren Belastung des Gesundheitssystems durch Covid-19-Patientinnen und –Patienten gerechnet werden. Von einem Ende der Epidemie kann erst dann gesprochen werden, wenn sich das Infektionsgeschehen weltweit stabilisiert hat.

1.1 Handlungbedarf und Ziele

Die meisten Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes sind bis zum 31. Dezember 2022 befristet. Wie vorstehend beschrieben ist bei Covid-19 auch in den nächsten Monaten (und Jahren) im Rahmen des Übergangs in eine endemische Phase mit saisonal bedingten Wellen zu rechnen.

Um mögliche gesetzliche Lücken in einer weiteren Phase der hohen Belastung des Gesundheitssystems durch Covid-19-Patientinnen und –Patienten zu vermeiden, schlägt der Bundesrat insbesondere die folgenden Regelungen bis im Juni 2024 zur Verlängerung vor:

- Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen medizinischen Gütern (mit Ausnahmen; Art. 3 Abs. 1–3);
- Finanzierung der Vorhalteleistungen zur Abdeckung von Auslastungsspitzen in der Gesundheitsversorgung durch die Kantone (Art. 3 Abs. 4^{bis});
- Regelung der Testkostenübernahme und Förderung der Durchführung von Covid-19-Tests (Art. 3 Abs. 5 und 6);
- Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich (Art. 5);
- Massnahmen bei Grenzschliessung zur Wahrung der Reisefreiheit von Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie von Einwohnerinnen und Einwohner, die eine besondere Bindung zum Grenzgebiet haben (Art. 6);
- Impf-, Test- und Genesungsnachweise (Art. 6a).

Die Meldepflicht der Kantone hinsichtlich der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung soll aufgrund des Verzichts einiger Bestimmungen in Artikel 3 in einem neuen Absatz 4^{er} geregelt werden. Aus den gleichen Gründen wird auch die Bestimmung zur SwissCovid-App (Art. 60a, 62a, 80 Abs. 1 Bst. f und 83 Abs. 1 Bst. n EpG) angepasst. Diese Regelungen im Epidemien-gesetz sollen zukünftig auch das so genannte Presence-Tracing umfassen, das aktuell auf Basis des Covid-19-Gesetzes eingeführt wurde.

Bestimmungen zu wirtschaftlichen Ausgleichsmassnahmen sollen demgegenüber nicht verlängert werden. Im Grundsatz weitergeführt werden soll jedoch die Möglichkeit, besondere Schutzmassnahme zugunsten vulnerabler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern anzuordnen, allerdings ohne Befreiungs- und Lohnfortzahlungspflicht, falls trotz besonderer Schutzmassnahmen kein angemessenes Schutzniveau erreicht

werden kann. Insofern entfällt auch die Notwendigkeit, den Anspruch von Arbeitgebern auf Rückerstattung aus Mitteln der Ausgleichskasse (EO) beizubehalten (Art. 4 Abs. 1).

Für gewisse Bestimmungen gelten bereits heute längere Fristen (Art. 1, 8, 9 Bst. c, 12a, 12b Abs. 8, 17 Abs. 1 Bst. a–c, 17 Abs. 2 und 3 sowie Art. 19).

1.2 Geprüfte Alternative und gewählte Lösung

Zunächst wurde geprüft, ob der Bund nicht bestehende Kompetenzen, die ihm aufgrund anderer Erlasse zukommen, für die angeführten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-Epidemie und ihrer Begleiterscheinungen ausschöpfen könnte. Dies ist nicht der Fall. Insbesondere für die Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung (Art. 3) bestehen keine Alternativen.

Ferner wurde geprüft, ob solche Aufgaben nicht (neu) auch von den Individuen, privaten Unternehmen und Sozialpartnern, den Kantonen oder Gemeinden übernommen werden können. Auch diese Lösung wurde verworfen, da der Bund entweder die alleinige Sachkompetenz hat (beispielsweise bei Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich), der Bund eine wichtige Koordinationsfunktion wahrnimmt oder weil die Aufgabe im Einzelfall die Möglichkeiten der Kantone übersteigt.

Schliesslich wurde geprüft, ob der Bundesrat bei Bedarf mit dem Erlass von Verordnungen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV reagieren könnte. Das Notverordnungsrecht scheidet jedoch in aller Regel aus, da die Auswirkungen einer durch Corona-Epidemie ausgelösten Notsituation mittlerweile bekannt sind und es daher regelmässig am Kriterium der Nicht-Vorhersehbarkeit fehlen würde.

1.3 Verhältnis zur Covid-19-Bekämpfungs- und Bewältigungsstrategie des Bundesrates

Per Ende März 2022 endete die besondere Lage nach Artikel 6 EpG. Damit erfolgte eine weitgehende Rückkehr zur üblichen Kompetenzverteilung bei der Bekämpfung von Sars-CoV-2. Das bedeutet, dass den Kantonen mit Ausnahme spezifischer Bundeskompetenzen wieder die Hauptverantwortung im Bereich der Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten zukommt. Da die Unsicherheit bezüglich der epidemiologischen Entwicklung, insbesondere in den Wintermonaten 2023 und 2024, weiterhin gross ist, hat der Bundesrat gemeinsam mit den Kantonen die Aufgabenteilung und die weiterzuführenden Tätigkeiten in einem Grundlagenpapier zur mittel- und längerfristigen Entwicklung der Covid-19-Epidemie konkretisiert. Dieses wurde nach einer Konsultation der Kantonsregierungen vom Bundesrat am ... 2022 verabschiedet.

Zur Umsetzung der im Grundlagenpapier aufgeführten Massnahmen auf Bundesebene ist neben den bestehenden gesetzlichen Grundlagen im EpG auch eine Verlängerung der relevanten, in Ziffer 1.1 genannten Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes notwendig.

[Dieser Abschnitt wird nach der Verabschiedung der Strategie durch den BR gegebenenfalls ergänzt.]

2 Vorverfahren

2.1 Allgemeine Ausführungen

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁰ ist für Gesetzesvorlagen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, eine Vernehmlassung durchzuführen. Vor der Verabschiedung des Covid-19-Gesetzes wurde eine Vernehmlassung durchgeführt; ebenso zur Änderung vom 18. Dezember 2020. Zu den Änderungen vom 19. März, vom 18. Juni und vom 17. Dezember 2021 wurden jeweils keine Vernehmlassungen durchgeführt. Da im vorliegenden Falle lediglich die Geltungsdauer einiger weniger Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes verlängert werden soll und die Vorlage keine wichtigen inhaltlichen Änderungen enthält, konnte auf eine Vernehmlassung verzichtet werden.

2.2 Konsultation der Kantone und der gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft zum Botschafts- und Erlassentwurf

[Ausführungen werden nach der Konsultation eingefügt.]

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Gesundheitsbereich

Gesundheitsversorgung

Wichtige Handlungskompetenzen des Bundesrates im Bereich der Gesundheitsversorgung (Art. 3) sollen insbesondere in den Wintermonaten 2023 und 2024 beibehalten werden. Namentlich ist es wichtig, dass der Bundesrat zur Früherkennung und Überwachung bei Bedarf auch in dieser Phase Covid-19-Tests fördern kann. Ab 1. Januar 2023 sollen hingegen die Kantone die Verpflichtung haben, die Kosten für die Durchführung von Covid-19-Analysen zu tragen und ein ausreichendes Angebot von Testmöglichkeiten sicherzustellen. Sie können jedoch Ausnahmen von der Kostenübernahme vorsehen. Zudem sollen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beschaffung und Herstellung von wichtigen medizinischen Gütern – worunter namentlich die Förderung der Entwicklung von Covid-19-Arzneimitteln fällt – weitergeführt werden können. Verlängert werden soll auch die neu vom Parlament im Dezember 2021 ein-

¹⁰ SR 172.061

gefügte Verpflichtung bezüglich der Bereitstellung von bzw. Finanzierung der Vorhalteleistungen bei den Spitalkapazitäten durch die Kantone sowie die Meldepflicht der Kantone betreffend Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung.

Covid-Zertifikat

Gestützt auf Artikel 6a Covid-19-Gesetz und die dazugehörige Covid-19-Verordnung Zertifikate vom 4. Juni 2021¹¹ betreibt der Bund ein System zur Ausstellung von Covid-Zertifikaten, das Kantonen, Privaten und dem Oberfeldarzt zur Verfügung gestellt wird. Das System kann genutzt werden, um mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU kompatible Nachweise zu erstellen. Aktuell läuft in der EU ein Gesetzgebungsverfahren zur Verlängerung der rechtlichen Grundlagen für das digitale COVID-Zertifikat der EU bis Ende Juni 2023. Covid-Zertifikate erleichtern den internationalen Reiseverkehr für Personen aus der Schweiz, da Covid-Zertifikate in den Mitgliedstaaten der EU und einer Reihe weiterer Staaten als anerkannte Nachweise für den Erhalt von Covid-Impfungen, für eine durchgemachte Erkrankung oder für durchgeführte Tests auf Sars-CoV-2 gelten. Weil solche Nachweise voraussichtlich im Rahmen von internationalen Reisen noch für einige Zeit und über den Sommer nächsten Jahres benötigt werden, soll die gesetzliche Grundlage bis zum 30. Juni 2024 verlängert werden.

Proximity-Tracing- sowie Presence-Tracing-System

Die SwissCovid-App ergänzt das herkömmliche Contact Tracing der zuständigen kantonalen Behörden. Sie vereinigt das Proximity-Tracing und das Presence-Tracing in einer Applikation. Das Proximity-Tracing zeichnet unter Verwendung der Bluetooth-Schnittstelle automatische Annäherungen zwischen Mobiltelefonen auf. Anhand dieser Aufzeichnungen kann die App eine Warnung ausgeben, falls ein Kontakt mit einer infektiösen Person, die ebenfalls die SwissCovid-App nutzt, vorlag. Das Presence-Tracing-System bzw. die sog. Check-In-Funktion der SwissCovid-App dient dazu, QR-Codes bei Einrichtungen und Veranstaltungen zu scannen. Falls eine infektiöse Person anwesend war, können die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, sofern sie den QR-Code gescannt haben, durch die SwissCovid-App gewarnt werden. Die Bestimmungen im EpidemienGesetz, die das Proximity-Tracing regeln, sollen neu auch die Grundlage für das Presence-Tracing bilden. Der Bundesrat beantragt daher eine entsprechende Anpassung der Bestimmungen im EpidemienGesetz und deren Verlängerung bis Ende Juni 2024.

¹¹ SR 818.102.2

3.2 Ausländer- und Asylbereich sowie Grenzschiessung

Die geltenden Einreisebeschränkungen für Drittstaatsangehörige¹² berücksichtigen die Empfehlung (EU) 2022/290 vom 22. Februar 2022¹³ zur vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in den Schengen-Raum und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung. Diese Empfehlung wurde in der Folge mehrfach an die aktuelle Situation angepasst. Solange eine international koordinierte Lösung zur Bewältigung der Epidemie notwendig erscheint, soll im Hinblick auf mögliche unvorhersehbare Entwicklungen der Covid-19-Epidemie die Rechtsgrundlage für den Ausländerbereich verlängert werden. So können die internationalen Entwicklungen auch in Zukunft berücksichtigt werden.

Die erhöhten Anforderungen an den Gesundheitsschutz für Asylsuchende bleiben ebenfalls unvorhersehbar. Aus diesem Grund sollen die getroffenen Massnahmen auch im Asylbereich nach dem 31. Dezember 2022 bei einem ausgewiesenen Bedarf möglich sein.

Sowohl im Ausländer- als auch im Asylbereich ist es wichtig, dass die notwendigen Massnahmen weiterhin rasch umgesetzt werden können. Dies bedingt, dass die dafür erforderlichen rechtlichen Grundlagen vorerst bestehen bleiben und erst dann aufgehoben werden, wenn auch längerfristig eine Verbesserung der Situation absehbar ist.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

4.1 Änderungen

Art. 3 Abs. 3

Die Anpassung von Artikel 3 Absatz 3 ist allein formeller Natur: Da zwei Teilbestimmungen in Absatz 2 (Bst. h und i) nicht verlängert werden sollen, sind die entsprechenden Verweise in Absatz 3 zu streichen. Materiell erfolgt keine Änderung; es soll weiterhin gelten, dass bestimmte Massnahmen nach Absatz 2 nur dann erfolgen dürfen, wenn die üblichen Versorgungsstrukturen nicht ausreichen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 3 in Ziff. 4.2).

Art. 3 Abs. 4^{ter}

Bisher stützte sich die Meldepflicht der Kantone betreffend Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung auf Absatz 4 und Absatz 7 Buchstabe b. Da diese Bestimmungen nicht zur Verlängerung vorgeschlagen werden, wird die weiterhin notwendige Meldepflicht neu in einem spezifischen Absatz festgehalten. Die schweizweite Erfassung der Kapazitäten in den Gesundheitseinrichtungen bleibt zwecks Überwachung der Auswirkungen des Infektionsgeschehens auf das Gesundheitssystem – insbesondere

¹² Angehörige oder Angehöriger eines Staates, der weder Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) noch der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) ist.

¹³ Empfehlung des Rates (EU) 2022/290 vom 22. Februar 2022 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung, Fassung gemäss ABl. L 43 vom 24. Februar 2022, 79.

in den Wintermonaten 2023 und 2024 – auch nach Rückkehr in die normale Lage von zentraler Bedeutung. So soll es dem Bundesrat weiterhin möglich sein, die Kantone zur Meldung der Gesamtzahl und Auslastung der Bettenkapazitäten, insbesondere die für die Behandlung von Covid-19-Patientinnen und –Patienten genutzten Intensivbetten, zu melden. Die Meldung soll – wie bisher – an den Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) erfolgen.

Art. 3 Abs. 4^{bis}

Die französische und die italienische Fassung könnten dahingehend missverstanden werden, dass die in der Verantwortung der Kantone liegende Definition der Kapazitäten durch den Bund gutzuheissen ist. Wie aus der parlamentarischen Debatte und dem Wortlaut der deutschen Fassung klar hervorgeht, ist jedoch nur eine Konsultation des Bundes erforderlich. Die Anpassung des französischen sowie des italienischen Texts dient damit lediglich der Übereinstimmung der Sprachfassungen (zur Verlängerung vgl. die Erläuterungen unter Ziff. 4.2).

Art. 3 Abs. 5

Ab dem 1. Januar 2023 sollen die Kosten für individuelle Covid-19-Analysen (einschliesslich solcher, die im Rahmen von repetitiven Testungen erfolgen) von den Kantonen getragen werden. Dies widerspiegelt die übliche Zuständigkeitsordnung im Sinne des Epidemiengesetzes in der normalen Lage, wonach die Hauptverantwortung für die Bewältigung der Epidemie wieder bei den Kantonen liegt. Damit haben die Kantone auch ein hohes Interesse an der Durchführung von Tests. Die Kantone sollen deshalb auch explizit verpflichtet werden, die Bereitstellung ausreichender Testangebote zu gewährleisten, insbesondere für solche, die zur Bekämpfung der Pandemie notwendig sind (beispielsweise betreffend die Ausbruchstestung in Risikoeinstellungen oder Umgebungen mit hohem Risiko für schwere klinische Verläufe). Neu kommt den Kantonen auch die Aufgabe zu, die Einzelheiten zu den Tests sowie deren Tarifierung festzulegen. Dazu gehören u.a. die 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). Um die Lagebeurteilung auf nationaler Ebene gewährleisten zu können, sind die Kantone gehalten, die Test- und Kostenregelungen wo sinnvoll zu koordinieren.

Art. 3 Abs. 6

Der Bund soll weiterhin die Kompetenz behalten, zur Früherkennung und Überwachung die Durchführung von Covid-19-Analysen zu fördern, etwa mittels einer Plattform, welche die schweizweite Sicherstellung der Kapazität für die Durchführung von PCR-Pooltests für Einzelpersonen zum Ziel hat. Auch spezifische Überwachungssysteme (z.B. Analysen aus Abwasser und genetische Sequenzierungen) dienen den genannten Zwecken. Von der Förderkompetenz des Bundes nicht erfasst wird die Kostenübernahme von Covid-19-Analysen durch die Kantone im Sinne von Absatz 5.

Art. 4 Abs. 1

Absatz 1 gibt dem Bundesrat die Ermächtigung, Massnahmen zu erlassen, die dem Schutz von besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dienen und dabei auch Arbeitgeber entsprechend zu verpflichten. Diese Kompetenz wurde bis Ende März 2022 mit Artikel 27a Covid-19-Verordnung 3 umgesetzt.¹⁴ Diese Bestimmung präziserte u.a. den Kreis der besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (im Grundsatz schwangere Frauen und Personen mit bestimmten Krankheiten, die sich nicht impfen lassen können) und gab eine Massnahmenkaskade vor. Seit dem 1. April 2022 gelangen im Grundsatz die arbeitsrechtlichen Vorgaben (Fürsorgepflicht und Art. 6 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964, ArG¹⁵) zu Anwendung; so sind die Arbeitgeber zur Implementation und Überprüfung von Schutzmassnahmen verpflichtet.¹⁶ Es ist jedoch denkbar, dass sich bei einer erheblichen Verschlechterung der epidemiologischen Lage – insbesondere aus saisonalen Gründen – wieder ein besonderer Schutzbedarf für vulnerable Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ergibt.

Der Bundesrat beantragt vor diesem Hintergrund die Verlängerung seiner Kompetenz zum Erlass entsprechender Massnahmen, insbesondere der Verpflichtung der Arbeitgeber, den besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Arbeit von zu Hause aus zu ermöglichen oder ihnen (allenfalls zu Hause oder auch vor Ort) eine gleichwertige Ersatzarbeit zuzuweisen, bei welcher der Gesundheitsschutz adäquat gewährleistet werden kann. Sind solche Schutzmassnahmen hingegen nicht möglich, sollen die Arbeitgeber neu nicht mehr verpflichtet sein, die betroffenen Personen von der Leistung ihrer Arbeitspflicht unter Lohnfortzahlung zu entbinden. Damit entfällt auch ein Anspruch auf Erwerbsersatz. Absatz 1 soll entsprechend abgeändert werden.

Art. 60a EpG

Diese Bestimmung bildet die rechtliche Grundlage zum Betreiben eines schweizweiten Proximity-Tracing-Systems für Sars-CoV-2 durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG). Demgegenüber stützt sich das Presence-Tracing und die dazugehörige Verordnung¹⁷ aktuell auf Artikel 3 Absatz 7 Buchstabe a des Covid-19-Gesetzes. Neu sollen die gesetzlichen Grundlagen für die beiden Systeme in Artikel 60a EpG kombiniert werden. Die vom Bundesrat beantragten Anpassungen von Artikel 60a beziehen sich, mit Ausnahme der Aufhebung des Anspruchs auf kostenlose Antikörpertests (Abs. 4), allein auf diese Überführung.

In *Absatz 1* wird neu in *Buchstabe b* das Presence-Tracing als Teil der Applikation aufgeführt. Damit gelten die weiteren Absätze von Artikel 60a – vorbehaltlich einer gegenteiligen Anordnung – auch für das Presence-Tracing. Dies gilt betreffend den

¹⁴ Vgl. Covid-19-Verordnung 3 in der Fassung vom 25. März 2022.

¹⁵ SR **822.11**

¹⁶ Vgl. das Merkblatt Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz Gemäss Arbeitsgesetz nach Aufhebung der allgemeinen Massnahmen gegen COVID-19 auf: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Arbeit > Arbeitsbedingungen Merkblätter und Checklisten.

¹⁷ Verordnung vom 30. Juni 2021 über ein System zur Benachrichtigung über eine mögliche Ansteckung mit dem Coronavirus Sars-CoV-2 an Veranstaltungen (VBV, SR **818.102.4**).

Zweck der Datenbearbeitung (*Abs. 2*), die Freiwilligkeit der Nutzung der Applikation (*Abs. 3*), den Anspruch auf kostenlose Sars-CoV-2-Tests (*Abs. 4*). *Absatz 5* enthält wichtige Grundsätze für Datenbearbeitungen, wie den Grundsatz des Datenschutzes durch Technik (vgl. *Bst. a*), die Dezentralität der Datenaufbewahrung (vgl. *Bst. b*) und die Vernichtung von Daten, sobald diese nicht mehr benötigt werden (*Bst. d*). Schliesslich müssen alle Komponenten beider Systeme auf Open-Source-Software basieren (*Bst. e*). Buchstabe c enthält den Grundsatz der Datenminimierung bei der Erforderlichkeit im Bereich des Proximity-Tracings. Die Vorgabe, dass nur Daten bearbeitet werden, die für die Bestimmung der Distanz und der Zeit der Annäherung relevant sind, nicht aber Standortdaten, lässt sich jedoch nicht auf das Presence-Tracing übertragen. Er bezieht sich daher nur auf das Proximity-Tracing.

Im Interesse der Sicherstellung einer einheitlichen Aufsicht durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), wird das Datenschutzrecht des Bundes ausdrücklich für anwendbar erklärt (*Abs. 6*). *Absatz 7* ermächtigt den Bundesrat die für den Betrieb und Nutzung beider Systeme notwendigen Ausführungsvorschriften zu erlassen. Schliesslich ist nach *Absatz 8* der Betrieb der Systeme einzustellen, sobald deren Einsatz zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie nicht mehr erforderlich ist.

Art. 62a und 80 Abs. 1 Bst. f EpG

Das Proximity- und das Presence-Tracing-System, sollen mit entsprechenden ausländischen Systemen verbunden werden können, wenn der betreffende Staat einen angemessenen Schutz der Persönlichkeit gewährleistet. Für das Proximity-Tracing-System konnte auf dieser Grundlage ein Austausch mit Deutschland vereinbart werden. Unter den erwähnten Voraussetzungen soll es neu auch möglich sein, solche Vereinbarungen im Bereich des Presence-Tracing-Systems abzuschliessen.

Art. 83 Abs. 1 Bst. n EpG

Die Verweigerung einer der Allgemeinheit grundsätzlich zugänglichen Leistung soll neu auch wegen einer Nichtteilnahme am Presence-Tracing mit Busse bestraft werden. Damit soll effektiv verhindert werden, dass Bevorzugungen und Benachteiligungen im öffentlichen Leben aufgrund der Benutzung oder der Nichtbenutzung beider Funktionalitäten der SwissCovid-App resultieren.

4.2 Verlängerungen

Art. 3

Wesentliche Massnahmen im Gesundheitsbereich wie die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern (*Abs. 1–3*; vgl. Art. 11 ff. der Covid-19-Verordnung 3¹⁸) sowie

¹⁸ SR 818.101.24

die Regelung der Testkosten (*Abs. 5*) basieren auf dieser Bestimmung. Es sollen jedoch nur diejenigen Teilbestimmungen verlängert werden, die absehbar für die Bewältigung der Epidemie weiter notwendig sind.

Absatz 1 bildet die Basis für ein Meldewesen, das notwendig ist, um sich abzeichnende Versorgungsengpässe frühzeitig zu erkennen. Der sich aus diesen Meldungen ergebende Überblick wird auch zukünftig für die Lagebeurteilung zentral sein, um den Bestand der wichtigen medizinischen Güter richtig abzuschätzen. Nur so wird es bei einer allfälligen Zuspitzung der Lage möglich sein, zeitnah zu reagieren und allfällige weitere Massnahmen zu treffen.

Gestützt auf *Absatz 2* ist es möglich, im Interesse der raschen und situationsgerechten Verfügbarkeit von medizinischen Gütern Ausnahmen von den Bestimmungen namentlich des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000¹⁹ vorzusehen, um etwa noch nicht zugelassene, gegen Covid-19 wirksame Arzneimittel in die Schweiz einführen zu dürfen. Damit sollen den Patientinnen und Patienten auch über das Jahr 2022 hinaus vielversprechende Therapieoptionen rasch angeboten werden können.

- Namentlich bilden *Absatz 2 Buchstabe a und c* die Grundlage für die Einfuhr und das Inverkehrbringen – ggf. auch bereits vor der Zulassung – von Arzneimitteln zur Behandlung von Covid-19-Patienten und für die prophylaktische Behandlung von immunsupprimierten Patienten. Ohne diese Bestimmungen können vielversprechende Kandidaten von Covid-19-Arzneimitteln nicht frühzeitig beschafft und angewandt werden (was bei neuen Varianten ausschlaggebend sein kann). Von der Möglichkeit für Erleichterungen und Ausnahmen bei Zulassung und Einfuhr sind auch prophylaktische Arzneimittel für eine eng begrenzte Patientenpopulation erfasst. Nicht darunter fallen hingegen Impfstoffe, für die weiterhin die regulären Zulassungsbedingungen und -verfahren gelten.
- *Absatz 2 Buchstabe b* ermöglicht unter anderem die Durchführung von Sars-CoV-2-Schnelltests ausserhalb von Laboratorien und damit ohne Bewilligung nach Artikel 16 Epidemiengesetz. Um die Versorgung im Gesundheitsbereich mit wichtigen medizinischen Gütern sicherzustellen, kann der Bund durch eigene Beschaffungsaktivitäten und ein zielgerichtetes Distributionsmanagement zur Versorgung im Gesundheitsbereich beitragen, beispielsweise durch den Abschluss von Abnahmegarantien für wichtige medizinische Güter.
- Auf der Basis von *Buchstabe d* könnten beispielsweise Ausnahmebewilligungen für dringend benötigte Medizinprodukte erteilt werden.
- Gestützt auf *Buchstabe e* hat der Bundesrat am 19. Mai 2021 das Förderprogramm für Covid-19-Arzneimittel verabschiedet. Im Rahmen dieses Programms finanziert der Bund die Entwicklung von vier unterschiedlichen Arzneimitteln gegen Covid-19 mit. Die bisherige Frist bis zum Projektabschluss, d.h. bis zur Einreichung von entsprechenden Zulassungsgesuchen bei Swissmedic ist die derzeitige Geltungsdauer der gesetzlichen Grundlage, d.h. Ende 2022. Unvorhergesehene und unverschuldete Probleme könnten bei den Un-

ternehmen jedoch zu Projektverzögerungen führen. Damit auf solche Entwicklungen reagiert werden kann, sollen die Bestimmungen verlängert werden. Es ist jedoch nicht vorgesehen, neue Projekte in das Förderprogramm für Covid-19-Arzneimittel aufzunehmen. Der Bund hat angesichts der ungewissen Lage betreffend zukünftigen Erkrankungswellen und der bereits getätigten Investitionen ein Interesse daran, die Entwicklungsprojekte, falls sachlich gerechtfertigt, verlängern zu können. Ein laufendes Projekt betrifft beispielsweise die Entwicklung eines möglichen Arzneimittels zur Behandlung von Langzeitfolgen von Covid-19.

- Auch die Verteilung von wichtigen medizinischen Gütern (*Abs. 2 Bst. f*) muss länger als bis Ende 2022 möglich sein, da Bestände in Bundesbesitz allenfalls eine längere Haltbarkeit haben und verwertet werden sollten.
- Dasselbe gilt für die Möglichkeit der Direktvermarktung dieser Güter; auch diese Möglichkeit soll, sollte sich eine Direktvermarktung von vom Bund beschafften Gütern als erforderliche Massnahme erweisen, weiter zur Verfügung stehen (*Abs. 2 Bst. g*). Gestützt auf diese Bestimmung können zudem wichtige medizinische Güter auch kostenlos im Rahmen einer gemeinnützigen Verwendung abgegeben werden.
- Hingegen ist es nicht notwendig, die *Buchstaben h* und *i* (Einziehung wichtiger medizinischer Güter und Verpflichtung zur deren Herstellung) von Absatz 2 zu verlängern, da entsprechend starke Eingriffe in die Privatautonomie bzw. Wirtschaftsfreiheit aufgrund der aktuellen Lage nicht mehr als notwendig erscheinen.

Absatz 3 enthält lediglich eine formelle Anpassung (die Verweise auf die *Bst. h* und *i* sind zu streichen, da diese Teilbestimmungen nicht verlängert werden sollen; vgl. Ziff. 4.1 hiervor).

Eine Grundlage im Bundesrecht zum Verbot von sogenannten Wahleingriffen (*Abs. 4*) scheint angesichts der epidemiologischen Entwicklung, der gemachten Erfahrungen und der Pflicht zur Finanzierung von Vorhalteleistungen (*Abs. 4^{bis}*) nicht mehr notwendig.

Absatz 4^{bis} wurde im Rahmen der Verlängerung ausgewählter Bestimmungen dieses Gesetzes am 17. Dezember 2021 seitens des Parlaments eingefügt. Diese Bestimmung expliziert die Verpflichtung der für die Gesundheitsversorgung zuständigen Kantone, Vorhalteleistungen zur Abdeckung von Auslastungsspitzen zu finanzieren. Zudem müssen die Kantone die notwendigen Kapazitäten für die Behandlung von Patientinnen und Patienten mit Blick auf die Epidemie in Absprache mit dem Bund zu definieren. Damit wird dem Bund in diesem Bereich einzig eine koordinative Rolle zugewiesen (vgl. zu den terminologischen Anpassungen der französischen und italienischen Fassung die Erläuterung unter Ziff. 4.1).

Zertifizierte Intensivbetten bedingen spezialisiertes Personal. Für die lang- und mittelfristige Bereitstellung von ausreichenden Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung ist deshalb der Fokus auf die Erhöhung der Personalkapazitäten zu legen. Diese Bestimmung ist zu verlängern, zumal sie die Grundlage für die Definition epide-

miebedingter Versorgungskapazitäten bildet, insbesondere im Hinblick auf die Wintermonaten 2023 und 2024. Die entsprechenden Arbeiten werden bis Ende 2022 nicht abgeschlossen sein.

Ein zentraler Pfeiler der der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie in der Schweiz ist der einfache und rasche Zugang zu Covid-19-Tests. Neu sind gemäss *Absatz 5* die Kantone für die Übernahme der Kosten von Covid-19-Analysen verantwortlich. In diesem Sinne soll *Absatz 6*, soweit die umfassende Verpflichtung zur Kostenübernahme von Tests durch den Bund betreffend, nicht verlängert werden. Lediglich die Förderkompetenz des Bundes soll weitergeführt werden (vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 4.1). Ebenso erscheint *Absatz 6^{bis}*, der einen Zertifikatsanspruch namentlich bei repetitiven Testungen in Betrieben und in Bildungseinrichtungen gewährt, nicht mehr notwendig. Beide Bestimmungen wurden vor dem Hintergrund geltender Zugangsbeschränkungen im Inland mittels Covid-Zertifikat festgelegt. Zwischenzeitlich hat sich die Ausgangssituation geändert: So besteht zum einen seit dem 16. Februar 2022 keine Zertifikatspflicht im Inland mehr; zum andern endete die besondere Lage per Ende März 2022, womit die Kantone und nicht mehr der Bund für die Anordnung von Massnahmen gegenüber der Bevölkerung (einschliesslich einer allfälligen Zertifikatspflicht) zuständig sind. Sollte sich aber entgegen der aktuellen Einschätzung der epidemiologischen Lage die Einführung von Zugangsbeschränkungen mittels Covid-Zertifikat erneut als notwendig erweisen, ist die öffentliche Hand angesichts der klaren Vorgabe des Parlaments vom Dezember 2022 gehalten, dass der Zugang zu Testzertifikaten durch eine geeignete Testkostenregelung niederschwellig gehalten wird und ein Erhalt von Testzertifikat auch bei repetitiven Testungen möglich ist.

Des Weiteren kann auch auf eine Verlängerung der Geltungsdauer von *Absatz 7* verzichtet werden. Die dort enthaltenen Vorgaben sind eher programmatischer Natur. Ihr kompetenzrechtlicher Inhalt wird durch andere Erlasse in hinreichender Weise abgedeckt, insbesondere soll das Presence-Tracing der SwissCovid-App, das sich bisher auf *Absatz 7* Buchstabe a stützte, neu in Artikel 60a EpG verankert werden.

Art. 5

Buchstabe a: Die Covid-19-Verordnung 3 regelt die besonderen Einreisebestimmungen für Ausländerinnen und Ausländer. Sie legt fest, aus welchen Staaten oder Regionen und für welche Aufenthaltsw Zwecke die Einreise in die Schweiz verweigert wird. Von der Einreiseverweigerung sind Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz ausserhalb des Schengen-Raums betroffen, die insbesondere als Touristen oder Besucher in die Schweiz einreisen wollen. Diese pandemiebedingten Einreisebestimmungen für Drittstaatsangehörige stützen sich auf die Empfehlung (EU) 2022/290²⁰ (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), die auf der vorherigen Empfehlung (EU) 2020/912²¹ basieren. Diese ist grundsätzlich nicht rechtsverbindlich. Demzufolge kann die Schweiz strengere Anforderungen an die Einreisen aus Drittstaaten

²⁰ Empfehlung des Rates (EU) 2022/290 vom 22. Februar 2022 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung, Fassung gemäss ABl. L 43 vom 24. Februar 2022, 79.

²¹ Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung; Fassung gemäss ABl. L 208 I vom 1.7.2020, 1.

aufstellen, wenn dies aus Gründen des Gesundheitsschutzes als erforderlich erscheint. Umgekehrt kann von den Empfehlungen abgewichen werden, wenn die Einreisebeschränkungen nicht mehr adäquat mit Rücksicht auf die spezifischen Bedürfnisse der Schweiz sind. Der Bundesrat wird soweit als möglich in Übereinstimmung mit der EU-Empfehlung auch zukünftig nur Massnahmen ergreifen, die aus epidemiologischer Sicht wirksam sind und gleichzeitig den internationalen Reiseverkehr nicht zu stark beeinträchtigen.

Buchstabe b: Der Bundesrat soll weiterhin bestimmte im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005²² (AIG) und Asylgesetz vom 26. Juni 1998²³ (AsylG) vorgesehene Fristen erstrecken können, wenn sie wegen der Covid-19-Epidemie nicht eingehalten werden können. Er hat von dieser Kompetenz bezüglich folgender Fristen Gebrauch gemacht (vgl. Art. 10a Covid-19-Verordnung 3 und Art. 9 Covid-19-Verordnung Asyl vom 1. April 2020²⁴): Familiennachzug (*Ziff. 1*), Erlöschung der Bewilligung bei einem Auslandsaufenthalt (*Ziff. 2*), Erneuerung der biometrischen Daten einer Person für die Ausstellung oder die Verlängerung der Bewilligung (*Ziff. 3*) sowie die Ausreise im Asylbereich (*Ziff. 4*; Art. 45 Abs. 2 AsylG). Es ist nicht auszuschliessen, dass Ausländerinnen und Ausländer auch nach dem 31. Dezember 2022 durch eine Verkettung unglücklicher Umstände diese Fristen nicht einhalten können. Auf die Erstreckung der Fristen für die Ausreise im Ausländerbereich (*Ziff. 4*; Art. 64d AIG), das Erlöschen von Asyl (*Ziff. 5*) und von vorläufigen Aufnahmen (*Ziff. 6*) hat der Bundesrat bis anhin verzichtet, da solche Fristerstreckungen nicht als notwendig erachtet wurden. Dennoch kann auch in diesen Bereichen nicht ausgeschlossen werden, dass diese Fristen aufgrund besonderer Umstände in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie nach dem 31. Dezember 2022 nicht mehr eingehalten werden können. Um schwerwiegende persönliche Härtefälle zu vermeiden, soll die Rechtsgrundlage für die Erstreckung der Fristen beibehalten werden.

Buchstabe c: Auch die besonderen Massnahmen im Asylbereich sollen bei Bedarf weiterhin angewendet werden können. Eine Aufhebung dieser Regelung hätte zur Folge, dass die Ausführungsbestimmungen in der Covid-19-Verordnung Asyl ebenfalls nur bis Ende Dezember 2022 Gültigkeit hätten und auch nicht mehr verlängert werden könnten.

Diese Regelungen sind weiterhin notwendig. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit einer Verlängerung der Ausreisefristen (Art. 9 Covid-19-Verordnung Asyl), die Regelung zur Anwesenheit der Rechtsvertretung bei Anhörungen (Art. 6 Covid-19-Verordnung Asyl), die Regelung zur Verlängerung der Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren von sieben Arbeitstagen auf dreissig Tage (Art. 10 Covid-19-Asyl) sowie die spezifischen Regelungen bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden in Zentren des Bundes (Art. 2 und 3 Covid-19-Verordnung Asyl).

Die Möglichkeit der Verlängerung der Ausreisefristen stellt weiterhin eine notwendige Massnahme dar. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Entwicklung der epidemiologischen Lage in absehbarer Zeit wieder zu Grenzschiessungen durch die

²² SR 142.20

²³ SR 142.31

²⁴ SR 142.318

Herkunftsstaaten führt, sodass der Wegweisungsvollzug während längerer Zeit nicht möglich ist.

Die Verlängerung der Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren soll als flankierende Massnahme gewährleisten, dass die Rechtsvertretung nicht zwingend an einer Befragung teilnehmen muss, wenn dies aufgrund von Covid-19-bedingten Umständen nicht möglich ist (Art. 6 Covid-19-Verordnung Asyl). Die Verlängerung der Beschwerdefrist gilt unabhängig davon, ob die Rechtsvertretung an der Befragung teilnimmt oder nicht. Bis anhin wurde nur in wenigen Einzelfällen eine Befragung ohne die Rechtsvertretung durchgeführt. Ein Wegfall dieser Regelung könnte jedoch bei einer erheblichen Verschlechterung der epidemiologischen Lage zu personellen Engpässen bei den Rechtsvertretungen führen. Dies könnte die Sicherstellung des Rechtsschutzes erschweren und sich damit negativ auf die Dauer der Asylverfahren auswirken. Eine weitere Mehrbelastung der Rechtsvertretungen könnte sich auch daraus ergeben, dass die Beschwerdefrist bei einem Wegfall der Covid-19-Verordnung Asyl erneut nur sieben Arbeitstage betragen würde.

Schliesslich gelten auch bei der Unterbringung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes gemäss den Vorgaben des BAG weiterhin erhöhte Anforderungen an den Gesundheitsschutz. Diese bleiben trotz verbesserter epidemiologischer Lage gültig, da die Asylsuchenden grösstenteils ohne gegen Sars-CoV-2 geimpft zu sein in der Schweiz ankommen und die kollektive Unterbringung besondere Herausforderungen für den Gesundheitsschutz mit sich bringt. Massnahmen zur erleichterten Schaffung von zusätzlichen Unterkunftsplätzen können daher weiterhin nötig sein.

Art. 6

Aus heutiger Sicht sind erneute Grenzschiessungen nicht erforderlich und auch zukünftig – wenn immer möglich – zu vermeiden. Sollte diese Massnahme wider Erwarten trotzdem notwendig sein, wird der Bundesrat der besonderen Situation in den Grenzgebieten bestmöglich Rechnung tragen.

Art. 6a

Nach *Absatz 1* legt der Bundesrat die Anforderungen an die verschiedenen Covid-Zertifikate fest. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat die Covid-19-Verordnung Zertifikate vom 4. Juni 2021 erlassen. Sie enthält u.a. Vorgaben bezüglich der Form und des Inhalts von Covid-Zertifikaten und die Voraussetzungen, unter denen ein Covid-Zertifikat beantragt werden kann. Der Bund hat gestützt auf diese Bestimmung jedoch nicht die Kompetenz, selbst Anträge auf Ausstellung von Covid-Zertifikaten zu behandeln oder Covid-Zertifikate auszustellen (vgl. Abs. 4).

Absatz 2 sieht vor, dass Covid-Zertifikate nur auf Gesuch hin erteilt werden. Dies impliziert die Zustimmung der berechtigten Person.

Nach *Absatz 3* werden Covid-Zertifikate als persönlicher Nachweis auf eine bestimmte Person ausgestellt. Covid-Zertifikate müssen ausserdem fälschungssicher, unter Einhaltung des Datenschutzes überprüfbar und so ausgestaltet sein, dass nur eine dezentrale oder lokale Überprüfung der Authentizität und Gültigkeit von Nachweisen möglich ist. Ferner verbietet dieser Grundsatz dem Bund, eine Datenbank über die

Inhaber von Covid-Zertifikaten und den dazugehörigen Informationen zu führen. *Absatz 4* ermächtigt den Bundesrat, Vorschriften über die Übernahme der Kosten der Erstellung von Covid-Zertifikaten zu erlassen. *Absatz 5* bestimmt, dass der Bund Kantonen und Dritten ein System für die Erteilung von Covid-Zertifikaten zur Verfügung stellen kann. Der Bund stellt aktuell ein System zur Verfügung, das die zuvor genannten Stellen dazu nutzen können, um mit dem insbesondere auf die Verordnung (EU) 2021/953 gestützten digitalen COVID-Zertifikat der EU gleichwertige Nachweise zu erstellen. Der Bund stellt ausserdem die Interoperabilität mit entsprechenden ausländischen Systemen und damit die Verwendbarkeit bzw. die Möglichkeit der elektronischen Überprüfung der Schweizer Covid-Zertifikate im Ausland sicher. Zudem sind die Rechtsgrundlagen des digitalen COVID-Zertifikats der EU teilweise Weiterentwicklungen des Schengen-*Acquis* (insbesondere die Verordnung (EU) 2021/954 hinsichtlich Zertifikaten von Drittstaatsangehörigen). Die Schweiz hat sich gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 Schengen-Assoziierungsabkommen²⁵ grundsätzlich dazu verpflichtet, Weiterentwicklungen des Schengen-*Acquis* zu übernehmen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung sowie Weiterführung Covid-Zertifikat und SwissCovid-App

Die für den Betrieb und eine allfällige Weiterentwicklung der Informatiksysteme für das Covid-Zertifikat sowie die SwissCovid-App notwendigen Mittel werden im Voranschlag 2023 sowie im Finanzplan 2024 eingestellt werden.

Die für die Testfinanzierung für die epidemiologische Überwachung sowie die Beschaffung und Vergütung von neuen Therapien notwendigen Mittel wird der Bundesrat dem Parlament mit einer Nachmeldung zum Voranschlag 2023 bzw. 2024 im Herbst 2022 bzw. 2023 als ausserordentliche Ausgaben (Kredite des BAG A290.0130 und A231.0421) beantragen.

Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich sowie im Bereich der Grenzschiessungen

Die Verlängerungen der Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich sowie im Bereich der Grenzschiessungen haben keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich unabhängig von den im Covid-19-Gesetz vorgesehenen Massnahmen aufgrund der Covid-19-Epidemie bereits gewisse finanzielle und personelle Auswirkungen im Asylbereich ergeben haben und dass solche auch künftig nicht ausgeschlossen werden können. So führte die notwendige Erhöhung der Unterbringungskapazitäten in den Zentren des Bundes zu einem Mehraufwand bei den Infrastruktur-, Betreuungs- und Sicherheitskosten. Zudem kann nicht

²⁵ SR 0.362.31

ausgeschlossen werden, dass aufgrund einer erschwerten Vollzugssituation die Nothilfekosten in den Kantonen ansteigen, wenn weniger oder gar keine Vollzüge mehr direkt ab den Zentren des Bundes stattfinden können.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung sowie Weiterführung Covid-Zertifikat und SwissCovid-App

Die Verlängerung der Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung sowie die Weiterführung der Informatikinfrastrukturen für das Covid-Zertifikat und die SwissCovid-App haben teilweise finanzielle und personelle Auswirkungen primär auf die Kantone.

Dies betrifft insbesondere die Finanzierung der Vorhalteleistungen zur Abdeckung von Auslastungsspitzen im Gesundheitsversorgungssystem, die Ausstellung von Covid-Zertifikaten durch die von den Kantonen betriebenen Impf- und Testzentren sowie die Vergabe der Covidcodes für die SwissCovid-App durch die zuständigen kantonalen Stellen.

Neu hinzu kommen für die Kantone die Regelung und die Finanzierung mit Bezug auf die Durchführung der Covid-19-Analysen. Das Ausmass der finanziellen Belastung hängt stark von der konkreten Ausgestaltung der Testangebote und der Testkostenregelung ab.

Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich sowie im Bereich der Grenzschiessungen

Die Verlängerung der Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich sowie im Bereich der Grenzschiessungen haben keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen oder Berggebiete.

Wie bereits ausgeführt, kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass bei erschwerten Vollzugssituation die Nothilfekosten in den Kantonen ansteigen, wenn weniger oder gar keine Vollzüge mehr direkt ab den Zentren des Bundes stattfinden können. Dies würde mittelfristig jedoch automatisch zu einer Erhöhung der Nothilfepauschalen des Bundes für die Kantone führen, wenn tatsächlich höhere Kosten festgestellt werden (vgl. Art. 30a der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999²⁶).

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung sowie Weiterführung Covid-Zertifikat und SwissCovid-App

Die Verlängerung der Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung sowie die Weiterführung der Informatikinfrastrukturen für das Covid-Zertifikat und die SwissCovid-App ermöglichen eine Bewältigung zukünftiger Infektionswellen – insbesondere in den Wintermonaten 2023 und 2024 – ohne dass zum Schutz der Kapazitäten des Gesundheitsversorgungssystems auf weitgehende Massnahmen wie Kapazitätsbeschränkungen oder Schliessung von Einrichtungen und Betrieben zurückgegriffen werden muss. Es ist somit mit positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu rechnen.

Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich sowie im Bereich der Grenzschiessungen

Die Massnahmen im Ausländerbereich schränken zurzeit und in Abstimmung mit den Staaten des Schengen-Raums die Einreise von nicht geimpften und nicht genesenen Drittstaatsangehörigen aus bestimmten Risikoländern und -regionen insbesondere für Tourismus- und Besuchsaufenthalte ein. Die Einreise in die Schweiz ist abhängig von der jeweiligen epidemiologischen Situation im Herkunftsstaat. Mit einer weltweiten Verbesserung der epidemiologischen Situation können diese Reiserestriktionen auch wieder reduziert werden.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die geänderten und verlängerten Bestimmungen in Artikel 3, 6 und 6a des Covid-19-Gesetzes sowie die Änderungen des Epidemiengesetzes stützen sich auf Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV. Artikel 4 stützt sich auf Artikel 122 Absatz 1 i.V.m. Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV. Artikel 5 des Covid-19-Gesetzes stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV. Zur Verfassungsmässigkeit des Covid-19-Gesetzes wird im Übrigen auf die Ausführungen in der Botschaft vom 12. August 2020²⁷ zum Covid-19-Gesetz verwiesen.

Nach Artikel 165 Absatz 1 BV kann ein Bundesgesetz dringlich erklärt werden, wenn dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet. Insbesondere müsste sich die Unmöglichkeit der rechtzeitigen Inkraftsetzung aus Perspektive des öffentlichen Interessens nachteilig auswirken. Eine nahtlose Verlängerung insbesondere der Bestimmungen über die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern – worunter namentlich die Förderung der Entwicklung von Covid-19-Arzneimitteln fällt – wie auch zur Regelung der Kostentragung von Covid-Tests erscheint unerlässlich, da sie auch aus aktueller epidemiologischer Einschätzung notwendig ist, um die

²⁷ BBl 2020 6563 Ziff. 5.1

medizinische Versorgung der Bevölkerung im Rahmen der Covid-19-Epidemie zu gewährleisten. Gleiches gilt für die Verpflichtung der Kantone, die zur Abdeckung von Auslastungsspitzen nötigen Vorhalteleistungen zu finanzieren. Die Regelung über die Impf-, Test- und Genesungsnachweise (Art. 6a) bedarf ebenfalls einer lückenlosen Verlängerung, um die Reisefreiheit der Bevölkerung nicht unnötig zu erschweren. Auch bei den anderen zu ändernden bzw. zu verlängernden Bestimmungen kann ein Unterbruch der Geltungsdauer nicht riskiert werden, da sonst Rechtsgrundlagen für die entsprechenden Verordnungsbestimmungen und Massnahmen fehlen würden.

Gemäss Artikel 165 Absatz 1 BV sind dringliche Bundesgesetze zu befristen. Eine maximale Geltungsdauer gibt die BV nicht vor. Eine Befristung ist mit der beantragten Geltungsdauer bis Ende Juni 2024 für die zu verlängernden Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes auch mit der vorliegenden Änderung weiterhin vorgesehen.

6.2 Erlassform

Aus den vorstehend genannten Gründen beantragt der Bundesrat, das Inkrafttreten der zu verlängernden Bestimmungen nicht aufzuschieben und die Verlängerung des Covid-Gesetzes somit dringlich zu erklären (Art. 165 BV).

Da sich auch der vorliegende Änderungserlass, wie bereits das Gesetz selbst, im Rahmen der Bundeskompetenzen gemäss BV hält, untersteht es nachträglich dem fakultativen Referendum (Art. 165 Abs. 2 und 141 Abs. 1 Bst. b BV).

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

[Ausführungen werden nach der Konsultation eingefügt.]

6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die zu verlängernden und die geänderten Bestimmungen enthalten überwiegend Delegationsnormen, welche im bereits bestehenden Ausführungsrecht (namentlich Covid-19-Verordnung 3, Covid-19-Verordnung Asyl und Covid-19-Verordnung Zertifikate) konkretisiert sind. Diese Verordnungen sind befristet. Werden die Delegationsnormen verlängert, müssen beziehungsweise können auch die betreffenden Verordnungen verlängert werden. Das wird Anlass dafür sein, für jede Kompetenzgrundlage zu prüfen, ob eine Umsetzung auf Verordnungsstufe noch erforderlich ist und insofern anzupassen oder allenfalls sogar aufzuheben ist. Eine Ausnahme bildet Artikel 6a: Der Bund muss zwar die Anforderungen an die Covid-Zertifikate (Art. 6a) regeln. Er ist demgegenüber nicht dazu verpflichtet, ein System zur Ausstellung von Covid-Zertifikaten zur Verfügung zu stellen (Abs. 5). Die Regelung in Artikel 6a Absatz 1 stellt sicher, dass die Rechtsakte der EU zum Covid-Zertifikat, die teilweise Weiterentwicklungen des Schengen-*Acquis* darstellen, in der Schweiz einheitlich umgesetzt werden.