

Vorsteher des Eidg. Departement
des Innern
Herr Bundesrat Alain Berset

6-2-2 / MW / CM / MJ

Bern, 9. März 2021

Änderung der Covid-19-Verordnung 3 (Anpassung der Teststrategie): Stellungnahme der GDK

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt.

1. Ausgangslage

Das Generalsekretariat der GDK hat am Nachmittag des 5. März 2021 die Anhörungsunterlagen zur Änderung der Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) erhalten und diese anschliessend den Kantonen zugestellt.

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll die Teststrategie nochmals angepasst werden. Ende Januar 2021 hat der Bundesrat entschieden, das repetitive Testen von asymptomatischen Personen zu fördern und die Kosten dafür zu übernehmen. Das Ziel war es, besonders gefährdete Personen zu schützen und Ausbrüche frühzeitig zu erkennen, um Ansteckungsketten zu unterbrechen. Nachdem inzwischen genügend Test- und Laborkapazitäten verfügbar sind und neue Tests auf den Markt kommen, ist nun der nächste Schritt, das repetitive Testen zu erweitern und das individuelle Testen zu ermöglichen. Damit sollen Fallzahlen gesenkt, Infizierte früh erkannt und Ausbrüche verhindert werden.

Neu sollen zusätzlich Testungen zur Prävention und Früherkennung von Ausbrüchen (in Betrieben und Bildungseinrichtungen) auch in möglichst vielen Betrieben gefördert und finanziert werden und nicht nur wie bis anhin begrenzt auf Schulen und Betriebe mit erwiesenermassen überhöhtem Übertragungsrisiko. Zudem soll mit der Abgabe von Selbsttests auch die Testung der Bevölkerung z.B. vor einem Besuch, Sport oder (sofern dies wieder geöffnet wird) vor einem Theater- oder Restaurantbesuch gefördert werden.

Die Erweiterung der Testungen sowie die Finanzierung der Selbsttestung soll durch den Bund übernommen werden, um den Anreiz für breite Testungen möglichst zu erhöhen. Parallel zur Verteilung von Selbsttests (nach deren Validierung und Sicherstellung der Verfügbarkeit) soll diese Testung in Apotheken oder Testzentren auch für symptomlose Personen vom Bund übernommen werden.

2. Verfahren für die Stellungnahme

Die Anhörung fand ausschliesslich über die GDK statt. Die GDK-Mitglieder wurden angehalten, die Standpunkte innerhalb der jeweiligen Kantonsregierungen zu konsolidieren. Insgesamt haben 26 Kantone ihre Stellungnahme beim GDK-Generalsekretariat eingereicht, dazu wurden auch die von der Thematik eng betroffenen Vorstände der Direktorenkonferenzen VDK, EDK und SODK angeschrieben. Die genannten Direktorenkonferenzen haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

3. Stellungnahme / Beantwortung der Fragen

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Im Namen aller Vernehmlassungsteilnehmenden halten wir fest, dass die sehr kurze Frist (übers Wochenende) für eine vertiefte und technische Prüfung einer Verordnung mit einschneidenden Konsequenzen und einer Querschnittsthematik zu verschiedenen Direktionsbereichen innerhalb der Kantonsregierungen nicht haltbar ist. Wir fordern einmal mehr, für künftige Konsultationen eine längere Anhörungsfrist zu gewähren. Zumindest soll fallweise die Dringlichkeit geprüft werden, und wenn möglich den Kantonen etwas mehr Zeit für die Stellungnahmen eingeräumt werden. Dies wäre förderlich für die Qualität sowohl der Antworten der Kantone wie auch der Beschlüsse des Bundesrats.

Zu Verwirrung hat zudem der gleichzeitige Versand eines sehr umfassenden Mustertestkonzepts geführt, welches teils als Bestandteil der Anhörung angesehen wurde und dessen beispielhafter (und nicht zwingender) Charakter zu wenig deutlich war.

Zu den in den Vernehmlassungsunterlagen formulierten Fragen äussern sich die Kantone wie folgt:

3.2 Grundsätzliches zur Anpassung der Teststrategie / Ausweitung der Testung

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt und begrüsst die Anpassung der Teststrategie und somit die Förderung von vermehrten Tests von asymptomatischen Personen, u.a. durch den Einsatz von Selbsttests. Zudem wird die Übernahme der Kosten durch den Bund begrüsst, womit niederschwellig Zugang zu diesen Tests geschaffen wird und somit auch die Akzeptanz und der Anreiz in der Bevölkerung zum vermehrten Testen erhöht werden.

Es gibt indessen in einigen Bereichen auch Kritik:

- Der Zeitplan für die Erweiterung ist sehr ehrgeizig. Es werden Erwartungen geweckt, die nicht unmittelbar erfüllt werden können, da der logistische Aufwand sehr gross ist. Auf der kommunikativen Ebene ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.
- Die Verfügbarkeit von rasch zugänglichen Laborkapazitäten könnte sich als Flaschenhals erweisen.
- Die Massentests sind ein Baustein in der Bekämpfung der Pandemie, können aber die weiteren Massnahmen (Tracing, Schutzkonzepte, Impfen, persönliche Massnahmen etc.) nicht ersetzen. Die Gefahr, dass sich massen- oder selbstgetestete Personen in falscher Sicherheit wähnen, ist nach wie vor beträchtlich.
- Die vorgestellte Teststrategie ist in den Zusammenhang mit allfälligen Lockerungen zu stellen und entsprechend zu kommunizieren. In der öffentlichen Debatte soll darauf hingewiesen werden, dass nur durch eine breite Testung der Bevölkerung auch Lockerungen in weiteren Bereichen wie Sport, Kultur und Freizeit möglich sein werden.

- Neben dieser neuen Teststrategie darf auch die Impfstrategie nicht vergessen werden. Einigen Kantonen fehlt dann auch eine zeitliche Limitierung der Massentestungen. Mit den fortschreitenden Impfungen der breiten Bevölkerung sollten Massentests obsolet werden, da ansonsten die gesamte Impfkampagne in Frage gestellt werden müsste.

3.3 Repetitives Testen

- *Sind die Kantone mit den Vorschlägen im Bereich «repetitives Testen» (Pfeiler 2b) einverstanden?*
Mit Ausnahme eines Kantons sind die Kantone grundsätzlich mit dem Ausbau des repetitiven Testens einverstanden. Der Grund für die Rückweisung liegt in der Unverhältnismässigkeit dieser Teststrategie. Auch zwei weitere Kantone betonen die negative Kosten-Nutzen-Rechnung des repetitiven Testens.

Mehrere Kantone weisen darauf hin, dass die Organisation von Testungen in der vorgesehenen Gröszenordnung grossen Aufwand verursachen wird und deshalb eine kurzfristige Umsetzung nicht möglich ist und für die nächsten Lockerungsschritte nicht bereit sein wird.

Ein Kanton äussert die Erwartung, dass eine breite Teststrategie mit Lockerungen für die Bevölkerung verbunden sein muss – zumindest in den Kantonen, in denen sich die Bevölkerung testen lässt.

- *Starker Ausbau des repetitiven Testens in Betrieben.*

Der Ausbau des repetitiven Testens in Betrieben wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst.

Während zwei Kantone ausdrücklich die Erweiterung der Teststrategie auf Betriebe ohne erhöhtes Übertragungsrisiko begrüssen, vertreten zwei Kantone die Ansicht, dass das Testen auch in Zukunft vor allem in Betrieben mit einem erhöhten Übertragungsrisiko stattfinden soll, zwei andere machen sich für eine Priorisierung der Betriebe auf Grund ihrer Gefährdung stark.

Ein Kanton ist für das Beibehalten der geltenden Regelung, wonach in besonders exponierten Betrieben die Kosten für die Testung übernommen werden, und die übrigen die Testung auf eigene Rechnung durchführen dürfen.

- *Befreiung der Unternehmen von der beruflichen Kontaktquarantänepflicht, sofern diese regelmässig ihre Belegschaft testen (80% jede Woche).*

Die Mehrheit der Kantone begrüsst grundsätzlich die Anpassung der Quarantäneregelung und erachtet dies als wertvollen Anreiz für das regelmässige Testen.

Es wird jedoch bemängelt, dass aus den Unterlagen keine fachliche Begründung für den Schwellenwert hervorgeht. Dieser scheint mit 80 % zudem fünf Kantonen als zu hoch angesetzt. Nur einem Kanton erscheint dieser zu tief. Ein Kanton lehnt eine Quarantänekürzung ab.

Es wird von drei Kantonen unterstrichen, dass eine fixe Quote im Widerspruch zur Freiwilligkeit steht und dass damit der Druck auf die Arbeitnehmenden erhöht wird, daran teilzunehmen. Die Freiwilligkeit für die Teilnahme an den Tests muss jedoch jederzeit garantiert werden können.

Mit einer fixen Quote stellen sich auch diverse Vollzugsfragen, wie z.B. der Einbezug von Teilzeit-, Schichtarbeitenden oder Mitarbeitenden im Homeoffice in die Berechnung der Quote – oder auch der Umgang mit Geimpften oder in den letzten drei Monaten schon positiv getesteten Personen.

Als Alternative zur Quote von 80% werden tiefere Quoten von 50% bis 60% vorgeschlagen. Ein Kanton wünscht eine Umformulierung in «ein Grossteil der Mitarbeitenden» und ein anderer schlägt eine offe-

nerer Formulierung vor, gemäss der das durchgeführte Laborscreening bei der Verordnung der Quarantäne in angemessener Form zu berücksichtigen ist. Das BAG könnte darauf basierend dann eine Fachempfehlung an die Kantone geben.

Zudem wird auch darauf hingewiesen, dass die Erläuterungen nicht stringent formuliert sind. So wird «regelmässig» einmal mit «wöchentlich» umschrieben, ein anderes Mal mit «täglich».

Ein Kanton weist darauf hin, dass die «Aufweichung» der Quarantänevorschriften für Mitarbeitende in Betrieben mit repetitivem Testen gegenüber der Bevölkerung relativ schwierig zu kommunizieren sei und die Gefahr bestehe, dass die Durchsetzung der weiterhin geltenden Quarantänemassnahmen erheblich erschwert wird.

- *Abrechnung über Sammelrechnungen durch die Kantone (zwecks Rechnungskontrolle, Überblick Umfang der Testung, Befreiung Betriebe von Quarantäne).*

Drei Kantone schlagen eine Rechnungskontrolle direkt durch den Bund vor.

Die Mehrheit der Kantone spricht sich aber nicht grundsätzlich gegen die Abrechnung via Sammelrechnung durch die Kantone aus. Jedoch wird von einigen Kantonen bemerkt, dass die Kantone nicht über dieselbe Infrastruktur und Ressourcen zur Rechnungskontrolle verfügen wie die Versicherer. Die Kantone sollen sich auf eine Plausibilisierung der Rechnungen beschränken können, analog zu den Impfungen. Vorgaben wie die Kontrolle, dass «dieselbe Analyse maximal einmal pro Tag und Person verrechnet» wurde, seien zu streichen.

Generell soll der Prozess möglichst einfach ausgestaltet werden und die Kantone wünschen sich Unterstützung in Form von Vorlagen und Checklisten, einem Online-Tool zur Rechnungsstellung und einer spezifischen Anlaufstelle beim BAG für Rechnungsfragen.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Abrechnungsregeln viel zu kompliziert sind und man viel mehr mit Pauschalen arbeiten soll. Zudem sei eine wöchentliche Aktualisierung der Beiträge des Bundes für die Kantone nicht praktikabel.

Eine weitere Vereinfachung könnte eine monatliche Abrechnung darstellen, da dadurch das zu bearbeitende Rechnungsvolumen tiefer wäre.

3.4 Selbsttests

- *Sind die Kantone mit den Vorschlägen im Bereich der Selbsttests einverstanden?*

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist grundsätzlich mit den Vorschlägen im Bereich der Selbsttests einverstanden. Ein Kanton ist mit den Vorschlägen in der vorliegenden Form nicht einverstanden. Es müsse noch präziser aufgezeigt werden, wofür die Selbsttests zu verwenden sind. Die Erläuterungen genügten nicht und müssten zwingend verbessert werden.

Vier Kantone beantragen, dass das Anwendungsgebiet von «Antigen-Schnelltests zur Eigenanwendung» seitens EDI/BAG klar definiert wird (Zutritt zu Veranstaltungen? Krankheitstage zu Hause? Reisen? Arbeitstätigkeit?) Zudem muss auch die Gültigkeitsdauer eines negativen Selbsttestergebnisses geklärt werden und es muss die Möglichkeit bestehen, weitere Tests kostenpflichtig zu beziehen.

Zwei Kantone sind der Meinung, dass die Zuverlässigkeit der Tests sehr hoch sein muss, um die Entnahmefehler durch Privatpersonen auszugleichen. Die Selbsttests müssen auf irgendeine Art sicher kontrolliert werden können, um Schummeleien zu verhindern.

- *Einführung und Finanzierung von Selbsttest mit WHO-Standard?*

Die Mehrheit der Kantone ist mit den Vorschlägen im Bereich der Selbsttests einverstanden.

Aus Sicht eines Kantons bleiben Bedenken in Bezug auf die Nachverfolgbarkeit der diesbezüglichen Resultate.

- *Sind die Kantone mit der Abgabe von Antigen-Schnelltests zur Eigenanwendung einverstanden (5 Stück alle 30 Tage)?*

Die Mehrheit der Kantone ist mit der Abgabe von Antigen-Schnelltests zur Eigenanwendung grundsätzlich einverstanden (5 Stück alle 30 Tage). Zwei Kantone haben sich zu diesem Punkt negativ geäußert.

Ein Kanton beantragt, dass die Tests nicht gratis abgegeben werden sollen, sondern zu einem verbilligten Betrag angeboten werden. Der Bund soll nur für Personen mit Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen die Kosten der Selbsttests übernehmen(max. 5 pro 30 Tage).

Ein Kanton ist der Ansicht, dass die Anzahl Antigen-Schnelltests zur Eigenanwendung auf 8-10 Stück pro Person und Monat zu verdoppeln ist, damit die Leute, die mehr als 5 Tests im Monat benützen, nicht auf die kantonalen Teststellen ausweichen und damit die professionellen Teststrukturen belasten. Ein anderer Kanton schlägt vor, dass keine Obergrenze der Bezugsmenge pro 30 Tage definiert wird.

Mehrere Kantone sprechen sich für eine Erweiterung der möglichen Abgabeorte aus. Sie weisen darauf hin, dass die Abgabe von Tests durch die Apotheken in ländlichen Gebieten keine ausreichende Versorgung sicherstellen wird. Im Gegensatz zu Städten und städtischen Agglomerationen ist die Zahl der Apotheken auf dem Land eher gering. Dies führt dazu, dass die Selbsttests in ländlichen Gebieten nicht benutzt werden oder aber die Apotheken in diesen Gebieten erheblichen Arbeitsbelastungen ausgesetzt sein werden. Entsprechend ist die Abgabemöglichkeit auch über andere Vertriebskanäle (bspw. Spitäler, Ärztinnen und Ärzte, Drogerien, OKP-Leistungserbringer, etc.) oder auch direkt auf der Gemeindeverwaltung zuzulassen. Auch die Abgabe durch Supermärkte und dergleichen wäre denkbar (wobei dann natürlich die Beschränkung auf 5 Stück kaum kontrollierbar sein dürfte).

Es wird von einigen Kantonen beantragt, dass diese Antigen-Schnelltests zur Eigenanwendung im Rahmen einer (noch zu erarbeitenden) Strategie zum Einsatz kommen. Zudem müsse klargestellt werden, ob die Selbsttests zur vorzeitigen Beendigung der Kontakt- bzw. Einreise-Quarantäne zulässig sind. Auch müsse festgehalten werden, welches Testresultat gilt, falls unterschiedliche Tests in einem engen Zeitrahmen unterschiedliche Resultate liefern. Es wird vorgeschlagen, dass ein PCR- dem Antigen-Test und die Anwendung durch eine Fachperson derSelbstanwendung vorgeht.

Für einige Kantone bleiben noch Fragen offen. Eine entsprechende Instruktion der Bevölkerung zu Selbsttests zur Eigenanwendung wäre sehr wichtig. Einerseits sollte es Standard sein, dass man kurz vor einem Treffen mit mehreren Leuten sicherheitshalber zu Hause einen Test durchführt. Andererseits soll die Bevölkerung eigenverantwortlich handeln und sich bei positiven Testergebnissen solidarisch verhalten. So hilft jede und jeder mit, die Fallzahlen tief zu halten und erneute Lockdowns zu vermeiden. Eine begleitende fokussierte Informationskampagne des Bundes wäre daher dringend notwendig.

Für zwei Kantone erscheinen die geplante Logistik, das Bestellwesen oder die Kontrolle noch unklar. Sie wünschen in diesem Punkt eine Präzisierung und plädieren für eine nationale Lösung. Insbesondere wird bezweifelt, dass diese Abgabe effektiv kontrolliert werden kann. Hier sollte eine Abgabe und Kontrolle durch den Handel geprüft werden. Für die Kantone ist eine Kontrolle der abgegebenen Menge kaum möglich.

3.5 Weitere Fragen

- *Wie beurteilen die Kantone die Anschubfinanzierung der für die Testung in den Kantonen?*

Die finanzielle Unterstützung in Form einer Anschubfinanzierung durch den Bund für die Umsetzung einer breiten Teststrategie wird begrüsst. Einige Kantone bemängeln, dass sich die Kosten für eine erweiterte Teststrategie noch nicht beziffern lassen, so dass es auch möglich sein muss, die vorgeschlagenen Beträge zu einem späteren Zeitpunkt noch zu erhöhen.

Zudem müssen die Kantone, die bereits Massentests gestartet haben, auch von dieser Anschubfinanzierung profitieren können resp. nicht benachteiligt werden.

Was den Verteilschlüssel anbelangt, schlagen zwei Kantone ein Modell mit einem fixen Sockelbeitrag kombiniert mit einem variablen Beitrag nach Bevölkerungszahl vor. Andere Vorschläge lauten, dass die Beitragshöhe anhand der Arbeitsorte statt Wohnorte festgelegt wird, resp. dass die zu testenden Grenzgängerinnen und Grenzgänger ebenfalls in die Berechnung einfließen.

Ein Kanton fordert eine Abstufung der Beträge, nach Zeitpunkt der Durchführung der ersten Massentests.

Die Auszahlung der Anschubfinanzierung hat unbürokratisch zu geschehen. Vier Kantone fordern, dass auf den Nachweis der effektiven Kosten ganz zu verzichten sei. Zumindest muss aber präzisiert werden, welche Kosten die Kantone dem Bund unter welchen Bedingungen übernimmt.

Ein Kanton unterstützt zwar die Anschubfinanzierung, ist aber der Meinung, dass es zielführender wäre, wenn der Bund direkt selber entsprechende Leistungserbringer für die gesamte Schweiz beauftragt und die Fixkosten für die Etablierung trägt. Die Einzelheiten namentlich der Logistik könnten dann die Kantone bilateral mit den Anbietern festlegen.

- *Sind die Kantone mit den weiteren Änderungen (insbesondere Testen für Grenzgänger, Kostenübernahme der Tests zur Quarantänebefreiung nach 7 Tagen) einverstanden?*

Alle Vernehmlassungsteilnehmenden sind mit den weiteren Änderungen (insbesondere Testen für Grenzgänger, Kostenübernahme der Tests zur Quarantänebefreiung nach 7 Tagen) einverstanden. Sie stellen insbesondere fest, dass es zu einer Erleichterung und zu einer verbesserten Testakzeptanz führen wird.

Zwei Kantone erachten es als wichtig, dass das Testen für Grenzgänger von zwischenstaatlichen Absprachen über die «Testanerkennung» begleitet wird. Zudem soll der Informationsaustausch zwischen Gesundheitsbehörden länderübergreifend geregelt werden.

- *Haben die Kantone weitere Anliegen im Bereich der Testung?*

Indikatoren des Bundes für weitere Lockerungen

Mehrere Kantone weisen darauf hin, dass die Ausweitung der Tests einen Einfluss auf die Indikatoren hat, die verwendet werden. Daher sind die Kriterien des Bundes für weitere Lockerungen zu überprüfen. Die beiden Indikatoren «14-Tages-Inzidenz» und der «R-Wert» sind zeitverzögerte resp. langsame Parameter. Aus diesem Grund solle anstelle dieser zwei Indikatoren nur noch die 7-Tages-Inzidenz zur Beurteilung herangezogen resp. veröffentlicht werden. Zudem wird angemerkt, dass die Positivitätsrate durch die neue Strategie stark an Aussagekraft verliere.. Aus diesem Grund solle sie als Indikator ersatzlos gestrichen werden.

Zeitliche Vorgaben des Bundes

Gemäss mehreren Kantonen sind die zeitlichen Vorgaben des Bundes viel zu eng: Die Einführung der Massen- und Selbsttests per 15. März 2021 sei unrealistisch. Laut Vorlage müssten die Kantone nur wenige Tage nach dem definitiven Beschluss des Bundesrates sämtliche Konzepte umsetzungsreif bereithalten. Der Bundesrat hat mit seiner Medienmitteilung vom 5. März 2021 grosse Erwartungen geweckt, indem er in Aussicht stellte, dass ein «kostenloses Testen ab dem 15. März vorgesehen» sei. Dies wird weder in Betrieben noch in Schulen flächendeckend möglich sein.

IT-Lösung

Mehrere Kantone plädieren für die Schaffung eines nationalen IT-Tools, das durch den Bund zur Verfügung gestellt wird. Dies würde eine erfolgreiche Projektabwicklung unterstützen. Über ein solches Tool sollen Tests bestellt, die Testresultate, Abrechnungen und weitere nötigen Meldungen an das BAG übermittelt werden können.

Zugelassene Leistungserbringer für die Probeentnahme

Mehrere Kantone sind der Meinung, dass der Bund besser erklären soll, welchem Leistungserbringer erlaubt ist eine Probeentnahme vorzunehmen. Für die Betriebe sollte es möglich sein, andere Personen zu nutzen, die nicht auf der Liste sind, aber über eine entsprechende Zusatzausbildung verfügen. Explizit werden auch die Rettungssanitäter genannt.

Laborkapazitäten

Es wird von mehreren Kantonen gefragt, ob die Laborkapazitäten für Reheitests vorhanden sind. Es wird darauf hingewiesen, dass der Aufbau der entsprechenden breiten Testkapazitäten bei Kantonen und Labors eine gewisse Zeit benötigen wird.

Administrativer Aufwand

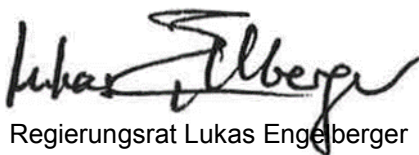
Drei Kantone erachten als wichtig, dass der administrative Aufwand für das Testen an sich, aber auch insbesondere der administrative Aufwand aller involvierten Parteien (Betriebe, Institutionen), sowie für die Bürgerinnen und Bürger und für die Kantone möglichst gering gehalten werden kann.

Tests in den Schulen

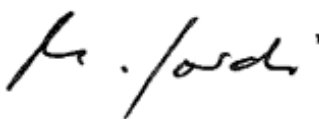
Aus Sicht von einigen Kantonen stellen Massentests in den Schulen viele Frage und es werden Ausbruchstestungen bevorzugt. Diese haben neben einem günstigen Aufwand-Nutzen-Verhältnis den Vorteil, dass aufgrund des lokalen Infektionsgeschehens die Verweigerung des Tests Konsequenzen haben kann (Ausschluss vom Präsenzunterricht für die Dauer einer Quarantäne). Das ist bei den freiwilligen Screeningtests, bei denen erfahrungsgemäss bis zu 30% der Schülerinnen und Schüler nicht am Test teilnehmen, nicht möglich. Niederschwellig eingesetzte Ausbruchstestungen, ermöglichen ein schnelles, gezieltes und nachhaltiges Unterbrechen von Infektionsketten an Schulen aller Stufen. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund der aktuellen epidemiologischen Lage seien repetitive Massentests in den Schulen derzeit nicht angezeigt. So haben auch Massentests im Rahmen der Ausbruchskontrolle gezeigt, dass kaum asymptomatische Fälle vorkamen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße



Regierungsrat Lukas Engelberger
Präsident GDK



Michael Jordi
Generalsekretär