



Anwendungsbereich des Covid-Zertifikats

Datum: 19.5.2021

1 Ausgangslage

In der Frühjahrssession 2021 hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, einen Nachweis für geimpfte, genesene und negativ getestete Personen zu erstellen (Art. 6a Covid-19 Gesetz, SR 818.102). Mit dem geplanten Covid-Zertifikat wird ein einheitliches und zuverlässiges Beweismittel geschaffen, um die Überprüfung solcher Nachweise zu verbessern. Mit diesem können künftig Personen nachweisen, dass sie gegen das Virus immun (geimpft oder genesen) sind, oder dass bei ihnen aktuell keine Infektion nachweisbar und somit die Wahrscheinlichkeit klein ist, dass sie ansteckend sind (zeitnah negativ getestet).

Am 12. Mai 2021 hat der Bundesrat mit dem Drei-Phasen-Modell¹ die Strategie bis zur vollständigen Aufhebung der nicht-pharmazeutischen Massnahmen beschlossen. Das Modell sieht die Anwendung des Covid-Zertifikates in der Stabilisierungs- und Normalisierungsphase vor. Ziel dieses Papiers ist es, die im Strategiepapier definierten Anwendungsbereiche des Zertifikats zu konkretisieren.

Die nachfolgenden Überlegungen sind unter dem Vorbehalt einer aktuell noch nicht vorhersehbaren Entwicklung der Pandemie und namentlich dem allfälligen Auftreten von immunevasiven Varianten zu lesen. Im Falle einer solchen Entwicklung wären Anpassungen an den nachfolgenden konzeptionellen Überlegungen zu erwägen.

2 Das Covid-Zertifikat

Der Bund (Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)) entwickelt gegenwärtig ein einheitliches, fälschungssicheres und international anerkanntes Covid-Zertifikat für geimpfte, genesene sowie zeitnah negativ getestete Personen. Die Lösung des BIT ist EU-kompatibel, sicher, auf das notwendige technische Minimum beschränkt, und der Quellcode wird offengelegt. Die ersten Zertifikate sollen ab dem 7. Juni 2021 schrittweise ausgestellt werden und spätestens Ende Juni soll das System final ausgerollt werden und damit der Bevölkerung zur Verfügung stehen.

3 Anwendung des Zertifikats

Einen ersten Entscheid dazu, wie das Covid-Zertifikat eingesetzt werden soll, hat das Parlament bereits in der Frühjahrssession 2021 getroffen. Eine neue Bestimmung des Covid-19-Gesetzes sieht vor, dass geimpfte Personen von der Quarantänepflicht befreit werden, wenn der verwendete Impfstoff erwiesenermassen gegen die Übertragung schützt (Art. 3a).

¹ Online abrufbar auf: <https://www.bag.admin.ch> (Krankheiten > Infektionskrankheiten, Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > Situation Schweiz).

Auch der Bundesrat hat sich bereits mit dem Anwendungsbereich des Zertifikats befasst: Das Drei-Phasen-Modell sieht eine Differenzierung der Massnahmen für Personen mit Covid-Zertifikat in der Stabilisierungs- und Normalisierungsphase vor:

- **Phase 2 (Stabilisierungsphase):** Erleichterungen für geimpfte, genesene und negativ getestete Personen sollen ab einer Durchimpfungsrate in der erwachsenen Bevölkerung von ca. 40% bis 50% möglich sein.
- **Phase 3 (Normalisierungsphase):** In der Normalisierungsphase sollen sämtliche Massnahmen schrittweise aufgehoben werden, auch die vorgeschriebene Anwendung des Covid-Zertifikats. Auch nachdem der gesamten erwachsenen Bevölkerung ein Impfangebot gemacht wurde, kann es aufgrund eines allenfalls nach wie vor bedeutenden Anteils nicht-immuner Personen zu einer erneuten Krankheitswelle und einer Überlastung des Gesundheitssystems kommen. Falls in Phase 3 Massnahmen zur Sicherung der Kapazitäten des Gesundheitssystems notwendig sein sollten, sollen nur noch Zugangsbeschränkungen für Personen ohne Covid-Zertifikat vorgesehen werden.

Zum Drei-Phasen-Modell wurden Kantone und Sozialpartner konsultiert. Die beiden oben erwähnten Punkte waren unbestritten.

3.1 Mögliche Anwendungsbereiche

Die bisherigen und aktuellen Massnahmen des Bundesrates betreffen sehr viele Bereiche, vom öffentlichen Verkehr über den Detailhandel bis hin zur Öffnung von Restaurants und Fitnesscenter.

Es wird nun vorgeschlagen, alle Bereiche in drei Gruppen zu unterteilen:

1. **Grüne Bereiche:** Covid-Zertifikat ausgeschlossen
2. **Orange Bereiche:** Covid-Zertifikat nicht vorgesehen. Ausnahmen: Zur Verhinderung von Schliessungen oder optionaler Einsatz mit potentiellen Erleichterungen
3. **Rote Bereiche:** Covid-Zertifikat als vorübergehende Bedingung für Öffnungen

3.2 Grüne Bereiche: Covid-Zertifikat ausgeschlossen

Bei den grünen Bereichen handelt es sich um Bereiche des alltäglichen Lebens. Ein in Gesetz und Verordnung vorgegebener Einsatz des Covid-Zertifikats soll für diese Bereiche explizit ausgeschlossen werden. Dies auch deshalb, weil eine Differenzierung anhand des Impf-, Genesungs- sowie Teststatus im Bereich staatlicher Aufgaben, bei bestehenden Kontrahierungspflichten Privater sowie beim Gebrauch elementarer Freiheits- und Grundrechte gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen rechtlich nicht zulässig ist. Hier gelten weiterhin und ohne Ausnahmen die allgemeinem Schutz- und Hygienekonzepte:

- Öffentlicher Verkehr
- Detailhandel
- Private Veranstaltungen
- Religiöse Veranstaltungen und Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung
- Personenbezogene Dienstleistungen wie Coiffeursalons, therapeutische Angebote etc.
- Arbeitsstätten (inkl. Kantinen)
- Ausbildungsstätten (inkl. Kantinen)

Anzufügen ist, dass im Rahmen der Privatautonomie der Einsatz eines Nachweises unter Privaten in jedem Fall zulässig ist (z.B. bei privaten Veranstaltungen o.ä.). Dieser hat jedoch keine Folgen auf die Ausgestaltung von Schutzkonzepten bzw. Massnahmen. Begrenzungen des Einsatzes von Covid-

Nachweisen finden sich einzig in der allgemeinen Rechtsordnung, namentlich dem Persönlichkeitsrecht und dem Datenschutz.²

3.3 Orange Bereiche: Einsatz nicht vorgesehen. Ausnahmen: Zur Verhinderung von Schliessungen oder optionaler Einsatz mit potentiellen Erleichterungen

Bei den orangen Bereichen handelt es sich um Bereiche, die weitestgehend nicht mehr zum alltäglichen Lebensgebrauch zählen, aber von sehr vielen Personen häufig aufgesucht werden. Eine ausschliessliche Beschränkung des Zugangs zu Einrichtungen und Betrieben für geimpfte, genesene und negativ getestete ist deshalb nicht vorgesehen. Solange es die epidemiologische Lage erlaubt, soll in diesen Bereichen deshalb auf eine obligatorische Anwendung des Covid-Zertifikats verzichtet werden.

Weil aber mit dem Verzicht auf die Anwendung des Covid-Zertifikats in der Stabilisierungsphase in diesen Bereichen weiterhin eine – teilweise grosse – Ansteckungsgefahr besteht, sind in diesen Bereichen bis zum Ende der Stabilisierungsphase weiterhin Schutzkonzepte und Kapazitätsbeschränkungen notwendig. Diese Einschränkungen sollen gemäss Drei-Phasen-Modell laufend reduziert werden und in der Normalisierungsphase schrittweise aufgehoben werden.

In den orangen Bereichen soll das Covid-Zertifikat nur in zwei Ausnahmekonstellationen zur Anwendung gelangen:

- Zur Verhinderung von Schliessungen oder Kapazitätsbeschränkungen: Es ist nicht ausgeschlossen, dass es im weiteren Verlauf der Pandemie zu weiteren Wellen mit negativen Auswirkungen auf die Auslastung des Gesundheitssystems kommt und in der Folge zur Aufrechterhaltung einer umfassenden und qualitativ bestmöglichen Versorgung für alle Patientinnen und Patienten erneut Massnahmen zur Eindämmung der Virusverbreitung getroffen werden müssen. Selbst in diesem – hoffentlich nicht mehr eintretenden – Fall, dass eine Überschreitung der Kapazitätsgrenzen des Gesundheitssystems droht, soll in allen orangen Bereichen auf Schliessungen verzichtet werden. Der Zugang soll dann auf Personen mit einem Covid-Zertifikat beschränkt werden. Damit soll ein Anstieg der Fallzahlen durch vermehrte Ansteckungen an diesen Orten möglichst verhindert werden.
- Optionalen Einsatz mit potentiellen Erleichterungen: Der Bundesrat hat sich am 15. Februar 2021 dafür ausgesprochen, die staatlichen Massnahmen gegenüber privaten Einrichtungen unter Berücksichtigung des Impf-, Genesungs- sowie Teststatus auszugestalten. Gemäss dieser Stossrichtung können die Anforderungen an die Schutzkonzepte unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob eine Einrichtung nur für geimpfte, genesene sowie zeitnah negativ getestete oder auch für Personen ohne Covid-Zertifikat offensteht.

Bei der Ausgestaltung der Massnahmen kann der Bundesrat in der Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 (SR 818.101.26) den entsprechenden Einrichtungen und Betrieben die Option einräumen, entweder den Zugang nur auf geimpfte, genesene und negativ getestete Personen zu beschränken oder weiterhin die Schutzkonzepte aufrecht zu erhalten, wie sie für alle anderen Betriebe ohne differenzierten Zugang gelten. Da bei der ersten Variante mittels selektivem Zugang das Verbreitungsrisiko des Virus massiv reduziert wird, sollen aus diesem Grund Betriebe und Veranstaltungen mit selektivem Zugang von sämtlichen Auflagen (Schutzkonzepte, Kapazitätsbeschränkungen, Kontaktdatenerhebung etc.) befreit werden. Wichtig ist, dass jeder Betrieb und jeder Veranstalter gestützt auf die im Verordnungsrecht vorzuziehenden Möglichkeiten wählen kann, ob er einen selektiven Zugang einrichtet und dabei von den Auflagen befreit wird. Tut er dies nicht, gelten die (schrittweise zu lockernden) Schutzkonzepte bis zur Aufhebung der entsprechenden Vorgaben weiter.

Zu den orangen Bereichen gehören:

- Bars und Restaurants
- Öffentliche Veranstaltungen mit Publikum (bis 1'000 Personen)
- Fach- und Publikumsmessen mit mehr als 1'000 Besuchenden

² Vgl. hierzu die Auslegeordnung des Bundesamtes für Justiz zum Rechtrahmen für Differenzierungen. Diese wurden am 23. Februar 2021 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) unterbreitet: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2021-02-23.aspx>

- Allgemeine Veranstaltungen
- Freizeit-, Sport und Unterhaltungsbetriebe wie Theater, Kinos, Casinos, Schwimmbäder etc.
- Aktivitäten von Sport- und Kulturvereinen
- Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler oder Alters- und Pflegeheime (nur Besucherinnen und Besucher)

Konkret könnte sich also z.B. ein Restaurant entscheiden, immer oder an einzelnen Tagen den Zugang auf Personen mit Covid-Zertifikat zu beschränken. In diesem Fall besteht innerhalb des Restaurants keine Pflicht mehr zur Einhaltung von Schutzkonzepten (wie Kontaktdatenerhebung, Maskenpflicht, Sitzpflicht oder Vorgabe von 4-er Tischen). Auch die zahlenmässig unbeschränkte Durchführung von Hochzeiten in Restauranträumen wird wieder möglich, wenn nur Personen mit Covid-Zertifikat zugelassen werden. Analog könnte ein Fitnesscenter oder ein Kino, um zwei weitere Beispiele zu nennen, mit einem Entscheid, den Zugang nur auf geimpfte, genesene und negativ getestete Personen zu beschränken, erreichen, dass die Zahlenobergrenzen und weitere einschränkende Vorgaben wie Maskenpflicht oder Konsumationsverbot wegfallen.

3.4 Rote Bereiche: Covid-Zertifikat als vorübergehende Bedingung für Öffnungen

Die roten Bereiche sind entweder vom Verhalten anderer Länder abhängig (internationaler Personenverkehr) oder aus epidemiologischer Sicht so heikel, dass eine Anwendung des Covid-Zertifikats die Voraussetzungen bildet, die entsprechenden Bereiche wieder zu öffnen.

- Internationaler Personenverkehr: Bereits heute zeichnet sich ab, dass das Covid-Zertifikat für internationale Reisen über längere Zeit von grosser Bedeutung sein wird. Dies gilt für Einreisen in die Schweiz und auch Reisen ins Ausland. Bei Einreisen kann mittels Covid-Zertifikat die Einschleppung von Viren in die Schweiz effektiv vermieden werden. Dadurch soll mittelfristig auch das Erfordernis eines negativen Tests bei der Einreise hinfällig werden, sofern jemand geimpft ist. Es ist davon auszugehen, dass viele andere Staaten ebenfalls ein Covid-Zertifikat bei der Einreise verlangen werden. Schon alleine aufgrund dessen ist die länderübergreifende Anerkennung von Covid-Nachweisen zentral. Ein erster Grundstein dafür ist bereits durch die enge Zusammenarbeit mit der EU gelegt.
- Grossveranstaltungen und Clubs/Diskotheken: Aus epidemiologischer Perspektive stellen Grossveranstaltungen sowie der Betrieb von Clubs, und Diskotheken (bzw. allgemein Tanzveranstaltungen) ein grosses Risiko dar, da sich viele Menschen auf engem Raum aufhalten und dies vorwiegend stehend. Aus diesem Grund ist der Einsatz des Covid-Zertifikates in diesen Bereichen notwendig und in der Öffnungsstrategie des Bundesrates bereits vorgesehen.

Anders als in den orangen Bereichen können die Schutzkonzepte und Kapazitätsbeschränkungen jedoch nicht von Beginn weg komplett aufgehoben werden. Gerade bei Grossveranstaltungen soll die Anzahl zugelassener Personen nur schrittweise erhöht werden und es braucht zu Beginn der Öffnungen zur Sammlung weiterer Erfahrungswerte weiterhin gewisse Vorgaben wie Hygienemassnahmen, Maskenpflicht sowie Beschränkungen der maximalen Personenanzahl sowie Beschränkungen der Kapazitäten am Veranstaltungsort zur Gewährleistung der elementaren Abstandserfordernisse. Diese Einschränkungen sollen schrittweise aufgehoben werden (vgl. laufende Konsultation bei den Kantonen zu den Grossveranstaltungen).

Zu den roten Bereichen gehören:

- Internationaler Reiseverkehr
- Grossveranstaltungen (ab 1'000 Personen)
- Clubs, Diskotheken und Tanzveranstaltungen

4 Weitere Themen

4.1 Negative Selbsttests ermöglichen den Erhalt eines Zertifikats nicht

Es gibt drei Arten von Tests: PCR-Tests, Antigen-Schnelltests und Selbsttests: Bei PCR- und Antigen-Schnelltests sind Fachpersonen bei der Probeentnahme oder bei der Laboruntersuchung beteiligt. Bei Selbsttests ist dies dagegen nicht der Fall. Die Qualität der Tests ist sehr unterschiedlich. Während die PCR-Tests äusserst sensitiv sind und ein sehr genaues Bild über die Viruslast geben, ist dies bei den anderen beiden Testarten nicht zwingend der Fall und es ist von einer grösseren Anzahl falsch negativer Testergebnisse auszugehen. Bei Selbsttests ist diese Genauigkeit klar am niedrigsten.

Weil Selbsttests eigenständig durchgeführt werden können, ist die Kontrolle, wann dieser Test durchgeführt worden ist und ob das Testergebnis tatsächlich von der entsprechenden Person stammt, deutlich schwieriger zu ermitteln. Auch die Integration von Ergebnissen von Selbsttests ins Covid-Zertifikat dürfte mangels Beteiligung von externen Fachpersonen oder Labors nicht möglich sein.

Aufgrund der beschränkten Aussagekraft und der nicht vorhandenen Fälschungssicherheit soll ein negativer Selbsttest den Erhalt eines Covid-Zertifikats nicht ermöglichen. Der Verzicht auf Selbsttests erweitert den Spielraum des Bundesrates, die Schutzkonzepte für rote Bereiche rascher zu reduzieren und ermöglicht überhaupt erst, bei den orangen Bereichen ganz auf Schutzkonzepte zu verzichten.

Die Testkapazitäten in Testcentren und Apotheken sind beschränkt. Zudem muss stets sichergestellt werden, dass Personen mit Symptomen und einer möglichen Covid-19-Erkrankung bevorzugt getestet werden können. Es ist deshalb absehbar, dass ein kurzfristiges Testen unter Umständen nur eingeschränkt möglich sein wird und man beim Kauf eines Tickets nicht ohne weiteres davon ausgehen darf, dass man sich mit Sicherheit am Tag des Anlasses noch ein Testresultat erhalten kann.

4.2 Regelung für Kindern unter 16 Jahren

Im Rahmen des Drei-Phasen-Modells hat der Bundesrat Folgendes festgehalten: «Da Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren bis zum Vorliegen einer entsprechenden Zulassung durch Swissmedic nicht geimpft werden können, soll ihnen der gleiche Zugang wie geimpften, genesenen und zeitnah negativ getesteten Personen gewährt werden». Neuste Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Impfung von Jugendlichen zwischen 12 und 16 Jahren früher kommen dürfte als erwartet. Pfizer/BioNTech haben Mitte Mai ein Gesuch zur Zulassung bei Swissmedic eingereicht. Ein Start der Impfkampagne von Jugendlichen ab 12 Jahren könnte möglicherweise bereits ab Juli 2021 erfolgen.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 19. Mai 2020 an der Position festgehalten, dass Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren ein genereller Zugang ohne Covid-Zertifikat gewährt wird. Dies aus den folgenden Gründen: ein Einsatz des Zertifikats könnte mit der Impfung dieser Altersgruppe ab Sommer für diese nicht vor Eintritt in die Phase 3 (Normalisierungsphase) erfolgen. Somit ist der Einsatzbereich des Covid-Zertifikats auf Ausnahmefälle (Grossveranstaltungen etc.) beschränkt. Zusammen mit der Tatsache, dass Kinder und Jugendliche für das SARS-CoV-2-Virus nachgewiesenermassen weniger anfällig sind und es auch seltener weitergeben, ist das Risiko, das damit von Kindern und Jugendlichen ausgeht, gering. Eine vollständige Risikoelimination ist jedoch - wie auch bei den negativ getesteten Personen - nicht möglich, aber aus Sicht EDI in dieser Phase der Pandemie auch nicht nötig.

4.3 Berücksichtigung des Impfstatus

Das Covid-Zertifikat soll gemäss aktueller Einschätzung am Tag der zweiten Impfung (oder am Tag der einmaligen Impfung von Genesenen) ausgestellt und für gültig erklärt werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass zwei Wochen nach der ersten Impfung mit den in der Schweiz aktuell zugelassenen und sich auf dem Markt befindlichen mRNA-Impfstoffen bereits ein guter Impfschutz von rund 70% vorliegt, welcher dieses Vorgehen rechtfertigt. Ein optimaler Impfschutz von 90% und mehr stellt sich dann 7-14 Tage nach der Zweitimpfung ein. Eine Ausnahme sollen Impfstoffe darstellen, für welche nur eine einmalige Impfung erfolgt; dort soll das Zertifikat erst ab dem 15. Tag nach Impfung gültig sein.