



VERTRAULICH

Erläuterungen zum Entwurf der Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage: besondere Regelungen für die Festtage und Skigebiete

Begleitdokument vom 30. November 2020 für die Anhörung der Kantone zum Verordnungsentwurf EDI/BAG nach Artikel 6 Absatz 2 Epidemien-gesetz

Ausgangslage

Die Zahl der laborbestätigten Covid 19-Fälle ist über die ganze Schweiz gesehen tendenziell weiter rückläufig, entwickelt sich aber nicht so gut wie noch vor einer Woche. Zudem deuten die vorliegenden Daten an, dass sich die «Halbierungszeit» für die bestätigten Fälle möglicherweise wieder verlängert. Die schweizweite Abnahme der Covid 19-Fälle ist dabei vor allem auf die nach wie vor deutliche Reduktion der Anzahl Infektionen in der Westschweiz zurückzuführen. In anderen Grossregionen sind deutlich geringere Abnahmen, teilweise sogar Zunahmen der Fallzahlen zu verzeichnen. Die Entwicklung der Zahlen (und des R_e -Werts) ist an vielen Orten stagnierend, in mehreren Kantonen wieder ansteigend und in der Nordwestschweiz gar besorgniserregend. Die Hospitalisationen folgen – den Erwartungen entsprechend – dem Trend der Fallzahlen und sind ebenfalls tendenziell rückläufig. Auch bezüglich der Spitaleinweisungen bestehen bedeutende Unterschiede zwischen den Grossregionen und Kantonen. Vor dem Hintergrund, dass die Situation auf den Intensivpflegestationen weiter angespannt bleibt, führen hohe Hospitalisationszahlen zu einer weiter anhaltenden Belastung von Infrastruktur und vor allem auch beim Pflegepersonal. Zu beachten ist allerdings, die nach wie vor mangelnde Qualität der Meldungen der Hospitalisationszahlen. Wir rufen die Kantone erneut auf, die Spitäler auf diese Meldeverzögerungen hinzuweisen und auf eine umfassende Meldedisziplin hinzuwirken. Die Covid-19-Todesfälle stabilisieren sich – von einer klaren Trendwende kann aber noch nicht gesprochen werden. Dies schlägt sich auch in einer deutlich erhöhten Übersterblichkeit in der Altersgruppe der über 65-Jährigen nieder. Gegenwärtig sterben rund 50% mehr ältere Personen, als dies zu erwarten wäre. Auch im internationalen Vergleich weist die Schweiz eine hohe Inzidenz für Covid 19-bedingte Todesfälle auf.

Die Wintersportgebiete sollen in der Schweiz auch über die Feiertage geöffnet bleiben können. Dies ist jedoch nur mit strengen Schutzkonzepten und Kapazitätsbegrenzungen möglich, welche konsequent durchgesetzt werden müssen. Ziel ist, eine Verbreitung des Virus in den Tourismusgebieten zu verhindern.

Herausforderungen in den kommenden Wochen

Die kommenden Wochen werden für den weiteren Verlauf der epidemischen Entwicklung entscheidend sein. Die Festtags- und Ferienzeit birgt aufgrund verschiedener Besonderheiten grosse Herausforderungen. Erfahrungen aus anderen Ländern mit Festtagen im November zeigen, dass solche Feiern zu epidemiologisch problematischen Situationen führen können:

- *Weihnachtseinkäufe*: In der Vorweihnachtszeit verstärkt sich die Einkaufstätigkeit, was sich bereits Ende November in stark frequentierten Einkaufsstrassen niederschlug. Damit verbunden ist auch eine verstärkte Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln (insbesondere im Nahverkehr) während den Ladenöffnungszeiten.
- *Private Treffen und Feiern*: Während der Weihnachtszeit und über den Jahreswechsel nehmen die Treffen in privatem Umfeld zu. Studien zeigen, dass Infektionen gehäuft an

Zusammenkünften im privaten Rahmen stattfinden. Während Abstands- und Hygieneregeln im beruflichen Alltag eingehalten werden, gehen sie im familiären und privaten Umfeld vergessen. Zudem vermischen sich während den Festtagen die Altersgruppen und Personen aus verschiedenen Haushalten treffen sich. Diese Feste lassen sich während der Winterzeit kaum im Aussenbereich durchführen, was das Infektionsgeschehen zusätzlich verstärken könnte.

- *Wintersport*: Mit der Weihnachtszeit resp. den Winterferien beginnt die Wintersaison in den Skigebieten. Problematisch ist nicht das Ausüben des Sports an sich, sondern die Menschenansammlungen in öffentlichen Verkehrsmitteln, den Gondeln/Seilbahnen, beim Anstehen an den Skiliften sowie den Verpflegungsorten.
- *Eingeschränkter Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen*: Über die Feiertage sind viele Arztpraxen und Apotheken geschlossen, die Spitäler verfügen über einen limitierten Personalstand. Das könnte einerseits dazu führen, dass weniger Kapazitäten zum Durchführen von Coronatests vorhanden sind und andererseits sich der Druck auf die Spitäler erhöht, auch, weil in dieser Zeit mehr Sportunfälle vorkommen. Diese zusätzlichen Fälle wären von den ausgelasteten Spitälern wohl nur mit Schwierigkeiten zu bewältigen.

Diese Begebenheiten dürften neben der zunehmenden Kälte dazu führen, dass es wieder vermehrt zu Ansteckungen kommt. Gegebenenfalls könnten die Fallzahlen um die Festtage gar wieder ansteigen, was sich im Januar 2021 mit steigenden Hospitalisationen manifestieren würde.

Regelungen im Bereich Wintertourismus

Den grossen Herausforderungen in den Wintersportorten und Skigebieten soll mit einheitlichen nationalen Regelungen begegnet werden, welche von den Kantonen streng kontrolliert und durchgesetzt werden müssen. Ein erhöhtes Infektionsgeschehen in den Wintersportorten und ein starker Anstieg der Fallzahlen im Januar würden sonst weiterreichende Massnahmen verlangen, welche nicht nur den Rest der Wintersaison gefährden, sondern auch andere Bereiche und Branchen treffen würden. Auch gesamtschweizerisch ist ein weiterer Rückgang der Fallzahlen notwendig. Für den Fall einer länger andauernden Stabilisierung oder gar eines erneuten Anstiegs der Fallzahlen vor Weihnachten, behält sich der Bundesrat vor, auf seinen Entscheid der Öffnung der Skigebiete zurückzukommen. Mit diesen einheitlichen und streng kontrollierten Massnahmen soll gleichzeitig auch verhindert werden, dass die Schweiz als Tourismusstandort einen Reputationsschaden erleidet, wenn Bilder mit unkontrollierten Menschenansammlungen öffentlich werden oder sich das Infektionsgeschehen in Wintersportorten beschleunigt und Gäste das Virus wieder in ihre Wohnorte zurücktragen.

Skigebiete benötigen für den Betrieb neu eine **Bewilligung des Kantons**. Voraussetzung ist, dass die epidemiologische Lage dies erlaubt und die Kapazitäten im Contact Tracing, in den Spitälern und bei im Testangebot dies erlaubt; auch müssen die Betreiber über ein strenges Schutzkonzept verfügen. Dieses muss namentlich eine **Kapazitätsbeschränkung** enthalten. Damit soll erreicht werden, dass die Personenansammlungen und somit das Ansteckungsrisiko reduziert werden können. Hierfür schlagen wir zwei Varianten vor:

Variante 1: Es dürfen täglich insgesamt höchstens zwei Drittel der Anzahl Gäste Einlass ins Skigebiet erhalten, die am bestbesuchten Tag der vorangehenden Wintersaison in das Gebiet eingelassen wurden; Gäste, die nur Einzelfahrtbillette erwerben, werden nicht in die Berechnung einbezogen.

Variante 2: Es dürfen täglich insgesamt höchstens 80% der Anzahl Gäste Einlass ins Skigebiet erhalten, die im täglichen Durchschnitt während der Altjahres- und Neujahrswochen der vergangenen fünf Jahre in das Gebiet eingelassen wurden; Gäste, die nur Einzelfahrtbillette erwerben, werden nicht in die Berechnung einbezogen.

Die bereits involvierten Gebirgskantone lehnen Kapazitätsbeschränkungen ab oder bevorzugen die Variante 1. Dem BAG ist es ein wichtiges Anliegen, diese Frage allen Kantonen zustellen.

Neben dieser Kapazitätsbeschränkung soll auch die Anzahl Stehplätze in geschlossenen Beförderungsmitteln auf 2/3 der maximalen Gesamtkapazität beschränkt werden. Zügen oder Gondeln, die ausschliesslich Sitzplätze anbieten sollen dagegen ohne Kapazitätsbeschränkung genutzt werden können. Zudem muss der Personenfluss so gelenkt werden, dass der erforderliche Abstand zwischen den Personen eingehalten werden kann. Auf allen Bahnen, auch auf Ski- und Sesselliften, gilt eine Maskenpflicht, beim Anstehen ist Maske und Abstand sicherzustellen. Personen mit Covid-19 Symptomen dürfen nicht befördert werden. Restaurants im Skigebiet müssen gleichzeitig wie das Skigebiet schliessen, die Gäste dürfen nur in den Innenbereich des Restaurants gelassen werden, wenn für sie ein Tisch frei ist.

Das **Contact Tracing** ist aufgrund der hohen Fallzahlen in den meisten Kantonen weiterhin nicht lückenlos sichergestellt. Eine Bewilligung für den Betrieb von Skigebieten darf nur erteilt werden, wenn der betreffende Kanton ein stabiles Contact Tracing sicherstellen kann. Auch das kantonsübergreifende Contact Tracing muss funktionieren, insbesondere in der Ferien- und Festtagszeit, in welcher viele interkantonale Reisen und Kontakte stattfinden.

Die Skigebiete und Wintersportorte müssen die Einhaltung der Schutzkonzepte durch die Besucherinnen und Besucher überwachen und dafür genügend Personal einsetzen. Es ist jedoch äusserst wichtig, dass die Kantone dies auch kontrollieren und bei Verstössen eine Mahnung aussprechen und im Wiederholungsfall die Bewilligung entziehen. Ein **Widerruf der Bewilligung** ist auch dann zwingend, wenn sich die epidemiologische Lage stark verschlechtert, das Contact Tracing zusammenbricht, im Falle einer Überlastung der Gesundheitsversorgung sowie bei fehlender Testinfrastruktur in den Tourismusregionen. Im Rahmen des **Vollzugsmonitoring** müssen die Kantone dem Bund über die Anzahl Kontrollen, die ausgesprochenen Mahnungen und Bewilligungsentzügen sowie über die Auslastung der Spitäler, die Kapazitäten der Testeinrichtungen sowie das Funktionieren des Contact Tracing Bericht erstatten. Die bestehende Weisung des BAG an die Kantone vom 10. Juli 2020 (betreffend "Covid-19-Verordnung besondere Lage: Verstärkte Kontrollen der Umsetzung von Schutzkonzepten") soll diesbezüglich präzisiert werden.

Auch die **Wintersportorte** selber müssen neu mit Schutzkonzepten den Risiken des grossen Besucheraufkommens begegnen. Die Schutzkonzepte müssen insbesondere eine Lenkung der Personenströme, den Einsatz der Ortsbusse, eine Koordination der Ladenöffnungszeiten und die Bezeichnung der Lokalitäten, in denen Covid-19-Tests durchgeführt werden können, beinhalten. Die Maskentragpflicht gilt auch in belebten Fussgängerbereichen von Wintersportorten. Grosse Personenansammlungen vor einzelnen Geschäften, z.B. am Ende des Skitag, wie auch Après-Ski-Aktivitäten in den Dörfern sind zwingend zu vermeiden.

Einige Skigebiete haben den Betrieb bereits aufgenommen. Damit angesichts der Einführung der Bewilligungspflicht eine geordnete Weiterführung des Betriebs möglich ist, können Skigebiete, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderung den Betrieb für die Gäste bereits aufgenommen haben, diesen weiterführen. Es besteht jedoch die Pflicht zur raschen Adaptierung des Schutzkonzeptes, zudem muss dieses Schutzkonzept im Rahmen eines Bewilligungsgesuchs bis zum 11. Dezember bei der zuständigen kantonalen Behörde eingereicht werden. Die zuständige kantonale Bewilligungsbehörde wiederum muss die Gesuche innert Wochenfrist beurteilt haben, so dass mit Beginn der Hochsaison über die Festtage nur noch bewilligte Skigebiete in Betrieb sein dürfen.

Eine Bewilligungserteilung ist nur möglich, wenn die epidemiologische Lage im Kanton oder in der betroffenen Region dies erlaubt, wobei auch die Entwicklung zu berücksichtigen ist. Ein mehrtägiger Anstieg der Fallzahlen oder ausgelastete Spitalkapazitäten, wie sie aktuell in gewissen Wintersportkantonen festzustellen sind, stehen im Widerspruch zu einer Bewilligungserteilung.

Massnahmen zur Reduktion der Ansteckungsrisiken vor und während den Feiertagen

Um die Fallzahlen vor den Feiertagen weiter zu reduzieren und auch über die Feiertage gering zu halten, werden Massnahmen vorgeschlagen, welche auf die spezifischen Risikosituationen der kommenden Wochen ausgerichtet sind.

Die Regeln für private Treffen sollen vor den Weihnachten noch weiter verschärft werden. Zwar soll die Grenze von 10 Personen beibehalten aber die Treffen **auf Personen aus maximal zwei Haushalten** beschränkt werden. Ab dem 24. Dezember soll dann wieder die heutige Regelung gelten, dass sich maximal 10 Personen treffen können, auch aus mehr als zwei Haushalten. Es sind die Empfehlungen des BAG zu den Festtagen¹ zu beachten. Weihnachtsfeiern sollen möglichst im kleinen familiären Kreis stattfinden, auf Betriebsweihnachtsfeiern sollte verzichtet werden.

Aufgrund der bevorstehenden Festtage und Sonderangebote in den Läden werden viele Personen in die Innenstädte gelockt. Um die Sicherheit in den Läden zu erhöhen und die Bevölkerung zu einer bewussten Planung der Einkaufszeiten zu ermutigen, wird die **Kapazitätsbeschränkung** verschärft von heute 4m² pro Kunde auf 10m² pro Kunde, für kleine Läden mit bis zu 30m² Ladenfläche auf 5m² pro Kunde. Im Hinblick auf die Weihnachtstage ist eine möglichst gute Verteilung der Kundenströme auf die Wochentage anzustreben. Kapazitätsbeschränkungen und das Wissen um mögliche Wartezeiten vor den Geschäften begünstigen diesen Effekt, da sie eine Verhaltensänderung der Kundschaft bewirken. Es gilt ferner zu bedenken, dass die Berechnung der maximalen Kapazität auf der gesamten, den Kunden zugänglichen Ladenfläche beruht. Mit Regalen zugestellte Flächen werden nicht von der Gesamtfläche abgezogen. Effektiv ist der Platz pro Kunde im Geschäft also weit geringer als aktuell 4m². Diese Regelung ist verhältnismässig und in der Schweiz teilweise bereits praktiziert: Der Kanton GE kennt seit der Wiedereröffnung der Läden am 28. November ebenfalls eine Kapazitätsbeschränkung vom 10m². Deutschland hat eine Beschränkung auf 10m² und mehr pro Kunde eingeführt.

Die Regelungen zu den Restaurants und Bars werden angepasst. Wie auch bei privaten Treffen sollen bis am 23. Dezember nur noch Gäste an einem Tisch zugelassen werden, die aus maximal zwei Haushalten stammen. Gewisse Kantone haben bereits im Sommer oder Herbst eine Pflicht zur **Erhebung von Kontaktdaten** eingeführt (z.B. FR, LU, NE, SO, OW, TG, UR, VD, ZG, ZH). Dies ist eine sinnvolle Massnahme um das Contact Tracing zu vereinfachen. Die obligatorische Erhebung von Kontaktdaten im Restaurant soll deshalb national eingeführt werden. Die Erhebung der Kontaktdaten enthebt nicht von der Pflicht, zwischen den Gästegruppen entweder den Abstand zu garantieren oder Abschränkungen vorzusehen. Zudem soll die **Sperrstunde in der Silvesternacht von 23h auf 1h verlängert** werden. In der Silvesternacht ist es wenig realistisch, dass die Restaurantgäste nach Schliessung des Restaurants um 23h nach Hause gehen. Um das Risiko von ungeordneten Treffen im privaten Umfeld zu reduzieren, soll deshalb die Sperrstunde verlängert werden.

Die Anzahl Kontakte und Personenströme, insbesondere auch im öffentlichen Verkehr, sollen durch eine verschärfte **Home-Office-Regelung** weiter reduziert werden. Neu verweist die Verordnung nicht nur auf die Empfehlungen des BAG abgestützt, sondern schreibt für die Arbeitgeber fest, dass sie die organisatorischen Massnahmen für Home-Office treffen müssen. Ziel dieser Massnahme ist es, die freiwillige Selbstquarantäne vor Weihnachten zu erleichtern und Ansteckungen im Arbeitsumfeld nach einer allfälligen Ansteckung an den Festtagen zu vermeiden, weshalb die Regelung bis zum 20. Januar 2021 befristet ist. Gelingt es den Menschen, ihre beruflichen und privaten Kontakte vor Weihnachten weiter einzuschränken, können sie das Ansteckungsrisiko in den Vorweihnachtstagen tief halten. So können die Risiken von Feiern und Familienzusammenkünften abgedeckt werden. Die Selbstquarantäne ist gerade dann besonders sinnvoll, wenn Treffen mit Personen aus der Risikogruppe geplant sind. Die vorgeschlagene Home-Office-Regelung soll deshalb auch kommunikativ mit der Selbstquarantäne verknüpft werden.

¹ Siehe [www.bag.admin.ch](https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/empfehlungen-fuer-den-alltag.html#2092359131) : Tipps für die Festtage: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/empfehlungen-fuer-den-alltag.html#2092359131>

Infolge zahlreicher Anfragen aus dem Vollzug wird schliesslich die Regelung zum (gemeinsamen) Singen so präzisiert, dass die aktuelle Vollzugspraxis klar zum Ausdruck kommt: **Ausserhalb des Familienkreises ist das Singen unzulässig**, sowohl im Freien als auch in Innenräumen. Unter das Verbot fallen auch das gemeinsame Singen in Gottesdiensten und gewisse Silvesterbräuche, die mit Gesängen verbunden sind. Vorbehalten bleiben Ausnahmen für professionelle Sängerinnen und Sänger.

Mit einer Präzisierung der Bestimmung bezüglich **zusätzlicher Massnahmen der Kantone** wird aktualisiert, bei welchen Voraussetzungen ein Handeln der Kantone geboten ist bzw. in welchen Konstellationen kantonale Massnahmen zusätzlich zu den in der vorliegenden Verordnung festgehaltenen Basismassnahmen des Bundes getroffen werden können und müssen. Diese Neufassung der Bestimmung basiert auf der gemeinsamen Strategie GDK/EDI und drängt sich insbesondere in juristischer Hinsicht auf.

Auswirkungen auf die Kantone

Die Einführung der Bewilligungspflicht für die Skigebiete wird für die betroffenen Kantone einen erheblichen Zusatzaufwand bedeuten. Zudem müssen die Kantone die Einhaltung der Schutzkonzepte in den Skigebieten regelmässig kontrollieren und Verstösse ahnden. Auch die Wintersportorte werden neu direkt in die Verantwortung genommen.

Meldung von Daten aus den kantonalen Contact-Tracing-Datenbanken

Das Contact Tracing (CT) stellt eine zentrale Bekämpfungsmassnahme zur Eindämmung der Ausbreitung von SARS-CoV-2 in der Schweizer Bevölkerung dar. Eine verlässliche, umfassende und einheitliche Datengrundlage ist für ein funktionierendes CT von grösster Bedeutung, um effiziente Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit aber auch der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens zu beschliessen. Das EDI/BAG wird deshalb im Rahmen einer Weisung die Kantone verpflichten, die CT-Datenerhebung und -auswertung basierend auf dem minimalen, essentiellen Datensatz vorzunehmen und die Daten dem BAG via die bestehenden elektronischen Schnittstellen bekannt zu geben.

Fragen an die Kantone

1. Sind die Kantone der Ansicht, dass die Skigebiete unter strengen Voraussetzungen geöffnet werden sollen und unterstützen sie die vorgeschlagenen Regeln?
2. Welche der beiden Regelungsvarianten zur Berechnung der maximal erlaubten Kapazität in den Skigebieten wird bevorzugt?
3. Sind die Kantone der Ansicht, dass der Bundesrat zusätzliche Regelungen für die Festtage verabschieden soll und unterstützen sie die vorgeschlagenen Regeln?

BAG / 30. November 2020