

Sachdokumentation:

Signatur: DS 2905

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2905



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Gesundheitspolitik

19. Juni 2020

Vorbereitung und Bewältigung des Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle in der Schweiz

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Erfahrungen aus der ersten Welle.....	3
3	Rechtliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten	4
4	Eckwerte für die weitere Bewältigung der COVID-19-Epidemie	5
4.1	Ziele.....	5
4.2	Prinzipien.....	5
4.3	Ansatz zur Bewältigung eines Wiederanstiegs.....	5
5	Umsetzungsmassnahmen	6
5.1	Basismassnahmen.....	6
5.2	Kantonale und regionale Mitigationsmassnahmen	8
6	Massnahmen zur Nachverfolgung der Epidemie und weitere Vorbereitungsmassnahmen	9
6.1	Indikatorensystem	9
6.2	Vorbereitungsmassnahmen	9
7	Schlussfolgerungen	10

1 Ausgangslage

Die Schweiz konnte die erste Welle der COVID-19-Epidemie erfolgreich meistern. Im internationalen Vergleich blieb die Zahl der Todesfälle in der Schweiz tief und die Fallzahlen verharren zurzeit auf niedrigem Niveau.¹ Die Epidemie hat allerdings von Bund, Kantonen, vielen Unternehmen und weiteren Akteuren sowie von der Bevölkerung viel abverlangt. Deshalb liegt die Priorität in den nächsten Wochen und Monaten darin, einen Wiederanstieg der Fallzahlen und das Auftreten einer zweiten Welle der Epidemie² zu verhindern.

Zeitpunkt, Ausmass und Dauer einer zweiten Welle können nicht vorausgesagt werden. Eines ist jedoch gewiss: die Voraussetzungen haben sich massgeblich geändert. Ein starker Anstieg der Fallzahlen wird die Schweiz nicht mehr in gleichem Masse überraschen, wie dies noch Anfang des Jahres der Fall war. Die Schweiz ist dank der Erkenntnisse und Erfahrungen aus der ersten Welle besser auf ein pandemisches Virus vorbereitet und verfügt über mehr Kapazitäten. Darauf aufbauend, können für die Bewältigung eines Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle dank dem inzwischen erweiterten Instrumentarium neue Ansätze der Vorbeugung und Bewältigung verfolgt werden. Diese basieren einerseits auf Basismassnahmen, die während der gesamten COVID-19-Epidemie durchgeführt werden, und andererseits auf weiteren Massnahmen, die bei einem Wiederanstieg zusätzlich ergriffen werden.

Im Folgenden wird eine erste Bilanz aus den Erfahrungen der ersten epidemischen Welle gezogen und die Eckwerte einer weitgehend dezentral ausgerichteten Vorbereitung und Bewältigung der weiteren epidemischen Entwicklung formuliert.

2 Erfahrungen aus der ersten Welle

Das Vorgehen des Bundesrates zur Bewältigung der ersten COVID-19-Welle in der Schweiz hatte zum Ziel, die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz zu schützen und die Auswirkungen des Ausbruchs und der Verbreitung von SARS-CoV-2, so weit als möglich, zu minimieren. Es wurden drei Phasen unterschieden: «Containment», «Mitigation» und die «Lockerungsphase», welche die Transition von der Mitigation in ein erneutes Containment begleitet³.

Aufgrund der hohen Zahl der zu Beginn der Epidemie aufgetretenen Fälle und der exponentiellen Zunahme der Fallzahlen musste bereits nach kurzer Zeit vom «Containment» in die «Mitigation» gewechselt werden. In der Folge wurde auf nationaler Ebene in kurzer Zeit eine Reihe von – für die Bevölkerung und die Wirtschaft teilweise sehr entscheidenden – Massnahmen ergriffen. Dies ermöglichte einerseits eine sehr rasche Reaktion, berücksichtigte andererseits aber nur beschränkt die regionalen Unterschiede in der epidemischen Entwicklung. In der anschliessenden Lockerungsphase boten branchenspezifische Schutzkonzepte Gewähr, dass trotz etappierter wirtschaftlicher und

¹ Dies zeigt auch eine am 8. Juni 2020 publizierte Analyse der Deep Knowledge Group: die Schweiz gilt aktuell als das in Bezug auf Covid-19 sicherste Land der Welt (vgl. <http://analytics.dkv.global/covid-regional-assessment-200-regions/full-report.pdf>)

² Der Übergang zwischen einem Wiederanstieg der Covid-19-Neuinfektionen und einer sogenannten 2. Welle ist fließend. Oft kann erst retrospektiv beurteilt werden, ob es sich nach einer Trendwende bei den Neuinfektionen um einen vorübergehenden Wiederanstieg der Fallzahlen oder um eine neue Epidemiewelle mit über eine längere Zeitspanne stark steigenden Fallzahlen handelt.,

³ Containmentphase = Phase nach Abflauen der epidemischen Welle, Ziel: erneute Verbreitung und einen massiven Wiederanstieg der Krankheitsfälle verhindern; Mitigationsphase = Phase mit starker Zunahme der Fallzahlen, Ziel: epidemiologische Kurve so rasch als möglich abflachen; Lockerungsphase: etappenweiser Abbau der Mitigationsmassnahmen

gesellschaftlicher Öffnung das Ansteckungsrisiko gering blieb.

Seit Mitte Mai 2020 zeigt sich, dass die seit Beginn der Krise ergriffenen Massnahmen die Ausbreitung der Epidemie drastisch reduziert und die Zahl der schweren Erkrankungen und Todesfälle begrenzt haben. Neben den positiven Effekten hatten die vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen aber auch massive negative volkswirtschaftliche Auswirkungen und führten zu hohen Umsatzeinbussen. Zudem führten sie vorübergehend zu einer starken Einschränkung der Grundrechte (insbesondere Bewegungsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit, Religionsfreiheit, Anspruch auf Grundschulunterricht, etc.).

Zur Wirksamkeit der einzelnen Massnahmen bestehen zurzeit nur wenige wissenschaftlich erhärtete Angaben. In den vergangenen Wochen und Monaten wurde jedoch eine Vielzahl von nationalen und internationalen Forschungsprojekte initiiert, um die Wirksamkeit der Massnahmen aus epidemiologischer, sozioökonomischer und gesellschaftlicher Sicht zu untersuchen.

Aufgrund der in der Mitigationsphase zwischen Ende März und Anfang Mai 2020 ergriffenen Massnahmen mussten zahlreiche Betriebe ihre Geschäftsaktivitäten einschränken oder unterbrechen. Gleichzeitig waren Schweizer Unternehmen von einer stark nachlassenden Auslandsnachfrage sowie Störungen der internationalen Lieferketten betroffen. Der Wertschöpfungsverlust während der Mitigationsphase wird gemäss SECO auf rund 25 Prozent des Bruttoinlandprodukts geschätzt. Dies entspricht volkswirtschaftlichen Kosten von rund 15 Milliarden Franken pro Monat. Käme es zu einer zweiten Welle mit vergleichbaren Einschränkungen der Wirtschaftsaktivität im Inland, müsste mit noch höheren volkswirtschaftlichen Kosten gerechnet werden als bisher: Das Risiko eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit und von Konkurswellen bei Unternehmen würde deutlich steigen, da die Liquiditätsreserven der Unternehmen bereits stark beansprucht wurden und die Verschuldung angestiegen ist. Daher ist es aus wirtschaftlicher Sicht entscheidend, dass im weiteren Verlauf weniger einschneidende Massnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie ergriffen werden.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten

Per 19. Juni 2020 wird von der für die Bewältigung der COVID-19-Krise am 16. März 2020 vom Bundesrat ausgerufenen ausserordentlichen Lage gemäss Epidemienengesetz wieder in die besondere Lage gewechselt. Dadurch liegt die Hauptverantwortung für die Verhinderung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle bei den Kantonen. In der besonderen Lage verfügt der Bundesrat aber weiterhin über die Kompetenz, gewisse im Gesetz abschliessend aufgezählte Massnahmen, die normalerweise in die Zuständigkeit der Kantone fallen, nach Anhörung der Kantone selbst anzuordnen. In einer besonderen Lage koordiniert das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Massnahmen des Bundes. Der Vollzug verbleibt bei den Kantonen.

4 Eckwerte für die weitere Bewältigung der COVID-19-Epidemie

4.1 Ziele

Das **Hauptziel** besteht darin, einen deutlichen, länger dauernden Wiederanstieg der Fallzahlen und eine zweite Welle zu verhindern. Alternative Vorgehensweisen wie eine Durchseuchung der Bevölkerung mittels einer «gesteuerten» Virusausbreitung oder eine ausschliessliche Fokussierung auf den Schutz von besonders gefährdeten Personengruppen werden weder als sinnvoll noch praktikabel betrachtet und scheinen angesichts von Erfahrungen aus anderen Ländern (z.B. Schweden) gemäss aktuellem Kenntnisstand auch nicht zielführend zu sein.

Gleichzeitig gilt es die negativen gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Epidemie und eine erneute Einschränkung der Grundrechte so weit als möglich, zu minimieren (subsidiäre Ziele).

4.2 Prinzipien

Staatliches Handeln muss sich nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip richten. Entsprechend müssen angeordnete Massnahmen stets angemessen und erforderlich sein und dem öffentlichen Interesse dienen. Des Weiteren sollen folgende Prinzipien gelten:

- Ganzheitlicher Ansatz: Die Wirkung der kantonal und regional (überkantonal) und allenfalls national zu ergreifenden Massnahmen auf Gesellschaft und Wirtschaft soll ganzheitlich betrachtet werden. Die Erfahrungen aus der ersten Welle gilt es konsequent zu berücksichtigen und dadurch sowohl gesundheitliche als auch wirtschaftliche Schäden zu minimieren. Der Zugang zu einer adäquaten Behandlung muss für jede erkrankte Person gewährleistet sein. Die Kapazitäten des Gesundheitssystems sind entsprechend zu stärken. Gleichzeitig müssen direkte und indirekte Schäden, die durch die Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 ausgelöst werden, soweit wie möglich vermieden werden.
- Evidenzbasierung: Die Wahl der zu ergreifenden Massnahmen und Empfehlungen sollte, so weit als möglich, auf wissenschaftlicher Evidenz beruhen und risikobasiert erfolgen. Die Erfahrungen haben gezeigt, wie wichtig der Einbezug der Wissenschaft ist. Wo die wissenschaftliche Evidenz nicht ausreichend vorliegt, sollte, wo möglich und sinnvoll, das Vorsorgeprinzip zur Anwendung kommen.
- Kommunikation und Einbezug der Bevölkerung: Die Bevölkerung hat die Risiken einer SARS-CoV-2-Infektion im Grundsatz verstanden und die Massnahmen im Frühling 2020 gut mitgetragen. Der Austausch mit und der Einbezug der Bevölkerung soll fortgeführt werden und weiterhin zur erfolgreichen Umsetzung der Massnahmen und Stärkung der Eigenverantwortung beitragen. Kommunikation und Partizipation sind deshalb frühzeitig und angemessen sicherzustellen.

4.3 Ansatz zur Bewältigung eines Wiederanstiegs

Der Ansatz zur Ausgestaltung der Bewältigungsmassnahmen basiert auf vier Elementen:

- Regionalisieren: Kantone, die eine Zunahme der Fallzahlen und/oder lokale Ausbrüche feststellen, sollen diese mit geeigneten Massnahmen und – wenn ganze Regionen betroffen sind – interkantonal koordiniert und in Absprache mit dem Bund bewältigen.

Dies dürfte in vielen Fällen effektiver und effizienter sein als schweizweit angeordnete Massnahmen.

- Spezifizieren: Aufgrund der Erfahrungen aus der ersten Welle sind diejenigen Massnahmen vorzuziehen, die sich als besonders wirksam gegen die Ausbreitung von Neuinfektionen erwiesen haben, oder die in einem spezifischen Setting (z.B. Schule oder Veranstaltungen) besonders effektiv sind. Massnahmen, die eine Ungleichbehandlung von miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen bewirken und die sich nicht nachvollziehbar mit der Bekämpfung des Infektionsgeschehens begründen lassen, sollten vermieden werden (Wettbewerbsneutralität).
- Differenzieren: Im Gegensatz zum Beginn der ersten Welle bestehen mittlerweile in vielen Bereichen Schutzkonzepte, die rasch angepasst und weiterentwickelt werden können. Dies erlaubt eine differenziertere Ausgestaltung von Massnahmenpaketen. Mit dem flexiblen Einsatz der unterschiedlichen Massnahmentypen (Verhaltensregeln, Schutzkonzepte, Schliessungen etc.) können die Effektivität und Effizienz der Bewältigung der Epidemie erhöht werden.
- Etappieren: In der ersten Welle hat sich eine Etappierung der Pakete insbesondere im Rahmen der Lockerungen bewährt. Dies soll auch für den zukünftigen Umgang mit der COVID-19-Epidemie beibehalten werden.

Gleichzeitig gilt es, im internationalen Kontext «Insellösungen» zu vermeiden. Das Vorgehen der Schweiz muss die globale pandemische Situation berücksichtigen und, wo möglich, nötig und sinnvoll, mit den Nachbarländern und der EU abgestimmt sein. Dies gilt insbesondere für die länderübergreifende Koordination der Basis- und Mitigationsmassnahmen im Rahmen der bestehenden Koordinationsgremien bei einem starken Anstieg der Neuinfektionen oder lokalen Ausbrüchen in Grenzregionen.

5 Umsetzungsmassnahmen

Die Hauptverantwortung für die erfolgreiche Verhinderung bzw. Bewältigung eines Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle bzw. einer zweiten Welle liegt bei den Kantonen. Der Bund beschränkt sich auf die ihm von Gesetzes wegen in der besonderen Lage zugeordnete Rolle (Koordination, Vollzugskontrolle, Unterstützung der Kantone etc.).

Die Wahl der Massnahmen hat sich nach dem epidemiologischen Verlauf zu orientieren. Die Massnahmen sind in drei Massnahmenpakete gegliedert: «Basismassnahmen», «Kantonale und regionale Mitigationsmassnahmen» und «Nationale Mitigationsmassnahmen». Die Basismassnahmen kommen während der gesamten Zeit, in der SARS-CoV-2 eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit darstellt, zum Einsatz. Bei einem anhaltend starken Wiederanstieg der Fallzahlen müssen die Massnahmenpakete kumuliert werden. Massnahmen eines vorangehenden Pakets werden bei der Einführung weiterer Massnahmen fortgesetzt, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Bei einem Rückgang des Infektionsgeschehens erfolgt der Massnahmenabbau etappenweise in umgekehrter Reihenfolge.

5.1 Basismassnahmen

Dieses Massnahmenpaket umfasst die nachfolgend aufgeführten Massnahmen. Diese ergänzen und unterstützen das eigenverantwortliche Handeln der Bevölkerung, der Risikogruppen wie auch der Unternehmen oder Bildungseinrichtungen. Letztere können jederzeit freiwillig auf Home-Office umstellen oder auf Präsenzunterricht verzichten.

- Testen und Contact Tracing (Unterbrechen der Infektionsketten durch Isolation und Quarantäne) durch die kantonalen Dienste und unter Verwendung der SwissCovid-App
- Verhaltensregeln (gestützt auf die entsprechenden Hygiene- und Abstandsempfehlungen des BAG)
- Schutzkonzepte für Betriebe, Unternehmen und Veranstaltungen, allenfalls gestützt auf Vorgaben des Bundes
- Begleitmassnahmen (z.B. Massnahmen im öffentlichen Verkehr wie Maskentragepflicht) durch Bund, Kantone oder private Akteure
- Kommunikation (nationale massenmediale Kampagne, Internetseite des BAG, Social Media-Aktivitäten des Bundes unterstützen die lokalen Informations- und Kommunikationsaktivitäten)
- Informationsmassnahmen des Bundes an der Grenze (Flughäfen, terrestrische Grenzen)
- Sozioökonomische und wirtschaftspolitische Massnahmen des Bundes (z.B. die im Vorentwurf des COVID-19-Gesetzes vorgeschlagene Weiterführung von wirtschaftspolitischen Abfederungsmassnahmen wie dem Corona-Erwerbssersatz).

Soweit gesetzlich keine andere Zuständigkeit besteht, sind diese Massnahmen von den Kantonen zu ergreifen und durchzuführen. Dabei können bundesrechtliche Regelungen z. B. zu Hygiene- und Abstandsregeln oder zur Erhebung von Kontaktdaten, den kantonalen Vollzug vereinfachen und vereinheitlichen (vgl. dazu den Entwurf der COVID-19-Verordnung besondere Lage). Die Basismassnahmen sind vom Schweregrad der epidemischen Lage unabhängig allen Phasen der Bewältigung der Epidemie (Containment, Mitigation, Lockerung) von zentraler Bedeutung und sind gegebenenfalls an die jeweils aktuelle epidemiologische Situation anzupassen. So ist beispielsweise das Contact Tracing auch während einer allfälligen Mitigationsphase – mit dem entsprechenden zusätzlichen Personalaufwand infolge der hohen Fallzahlen – weiterzuführen. Das Hauptziel besteht jedoch darin, mit Hilfe der Basismassnahmen die Zahl der Neuinfektionen langfristig auf niedrigem Niveau zu halten. Dazu sollen insbesondere neue Infektionsfälle schnell identifiziert und isoliert, Übertragungsketten frühzeitig unterbrochen, mögliche «Hotspots» (z. B. Fleischverarbeitungs-zentren) erkannt und lokale Ausbrüche effizient eingedämmt werden⁴.

Eine zentrale Massnahme stellt das klassische Contact Tracing dar. Es wird von den kantonsärztlichen Diensten durchgeführt, teilweise unterstützt durch externe Partnerorganisationen. Es wird im Weiteren unterstützt durch die SwissCovid-App. Im Hinblick auf einen Wiederanstieg der Fallzahlen sind die Kantone aufgefordert:

- ihre eigenen Konzepte für das Fall- und Kontaktmanagement (strukturelle und technische Massnahmen) aufgrund der vom Bundesamt für Gesundheit erarbeiteten Prinzipien (weiter) zu entwickeln;
- bei Bedarf die Unterstützung von Drittorganisationen wie Lungenliga, Rotes Kreuz und Spitex oder den arbeitsmarktneutralen Einsatz des Zivildienstes zu organisieren, für die Schulung des für das Contact Tracing eingesetzten Personals zu sorgen sowie für die Betreuung der Personen in Isolation und Quarantäne sicherzustellen;
- für einen niedrighschwelligem Zugang zu diagnostischen Tests (z. B. via Zusatzangebote wie Testzentren, Drive-ins) zu sorgen;
- bei Bedarf Unterkünfte für Personen zu organisieren, für die eine Isolation oder Quarantäne angeordnet wurde und die diese zu Hause nicht umsetzen können.

⁴ Siehe auch: NCS-TF Strategy to control the epidemic of SARS-CoV-2 in Switzerland and protect lives and livelihoods (18.05.20)

Zudem ist es wichtig, dass die Kantone die Erkenntnisse über die nachverfolgten Übertragungsketten untereinander austauschen, so dass Rückschlüsse auf besonders häufige Ansteckungsmuster gezogen und bei Bedarf entsprechende Massnahmen ergriffen werden können.

5.2 Kantonale und regionale Mitigationsmassnahmen

Die Mitigationsmassnahmen auf kantonaler bzw. regionaler Ebene bauen auf den Erfahrungen der ersten Welle auf. Zur Ergänzung der weiterlaufenden Basismassnahmen besteht ein breites Instrumentarium, von der vorübergehenden Schliessung von einzelnen Unternehmen oder Bildungseinrichtungen bei lokalen Ausbrüchen bis hin zur Einschränkung bestimmter Tätigkeiten im gesamten Kantonsgebiet bzw. in der betroffenen Region bei generell steigenden Fallzahlen.

Diese Massnahmen werden eingesetzt, wenn die Anzahl der Neuinfektionen trotz der Basismassnahmen kantonale und regional anhaltend weiter steigen. Sie gelten bevölkerungsweit, sind aber geographisch auf die Kantone bzw. Regionen begrenzt, die verstärkt Neuinfektionen aufweisen. Dabei sind mögliche unerwünschte Nebeneffekte sowie Auswirkungen auf die von den Massnahmen nicht betroffenen Regionen zu berücksichtigen.

Auch die Basismassnahmen müssen bei steigenden Fallzahlen gegebenenfalls adaptiert werden. Hierzu sind die bestehenden Massnahmen (z. B. Schutzkonzepte für bestimmte Betriebe oder den öffentlichen Verkehr) zu überprüfen und allenfalls zu ergänzen oder zu ersetzen.

Nationale Mitigationsmassnahmen

Nationale Mitigationsmassnahmen wie z. B. ein erneutes Verbot von Grossveranstaltungen, Massnahmen zur Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern oder Vorgaben bezüglich Kapazitäten in Spitälern und Kliniken ergänzen die bereits kantonale und regional ergriffenen Massnahmen. Sie kommen zum Einsatz, falls diese die Epidemie nicht einzudämmen vermögen oder um die kantonale bzw. regional begrenzten Massnahmen in geeigneter Weise zu unterstützen. Die Informationssysteme zur epidemiologischen Lage und das Vollzugsmonitoring müssen deshalb äusserst zeitnahe Informationen vermitteln, damit der Bund rechtzeitig die auf nationaler Ebene notwendigen Massnahmen ergreifen kann. Der Bundesrat kann dabei Massnahmen für bestimmte Regionen vorschreiben und/oder diese auf das ganze Land ausdehnen, falls es die Situation erfordert. In gewissen Fällen kann es sinnvoll sein, bereits relativ früh Massnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen, wie z. B. ein Verbot von Grossveranstaltungen.

6 Massnahmen zur Nachverfolgung der Epidemie und weitere Vorbereitungsmaßnahmen

6.1 Indikatorensystem

Zur Detektion eines möglichen Wiederanstiegs von SARS-CoV-2-Infektionen und zum Monitoring der Bewältigungsmaßnahmen (Vollzugsmonitoring), werden insbesondere die nachfolgend aufgeführten Indikatoren regelmässig erhoben.

- Zahl der bestätigten Neuinfektionen: Kantonal bzw. regional, nötigenfalls gar lokal dargestellte Anzahl der täglich auf SARS-CoV-2 positiv getesteten Personen. Eine allfällige Trendwende kann erst nach zwei bis drei Wochen verlässlich beurteilt werden.
- Zahl neuer Hospitalisierungen: Anzahl der Personen, welche aufgrund einer COVID-19-Erkrankung hospitalisiert werden müssen (neue Spitaleintritte). Es ist mit einer Verzögerung von ca. zwanzig Tagen zu rechnen, bevor sich ein verändertes Infektionsgeschehen in diesem Indikator widerspiegelt.
- Zahl neuer Todesfälle: Bei Todesfällen beträgt die Dauer vom Beginn der Symptome bis zum Tod durchschnittlich vierzehn Tage. Die Anzahl neuer Todesfälle zeichnet das Infektionsgeschehen nach, das sich vor drei bis vier Wochen zugetragen hat.
- Spitalkapazitäten: Erhoben werden kantonal aufgegliederte Angaben zu betreuten Betten auf Intensivpflegestationen mit und ohne Beatmungsgeräte sowie normale Spitalbetten für COVID-19-Patientinnen und -Patienten. Der Anteil freier Spitalkapazitäten gilt als Indikator für die Auslastung der Spitäler.
- Kantonale Kapazitäten für das Contact Tracing: Erhoben werden sowohl die Zahl der Personen in Isolation bzw. Quarantäne als auch die aktuellen und zusätzlich mobilisierbaren personellen Ressourcen zur Sicherstellung des Contact Tracings.
- Vollzugsmonitoring: Dieses dient einerseits als Indikator für die Qualität des Vollzugs und hat andererseits zum Ziel, neben dem Epidemieverlauf und dessen Trends, mögliche Schwachstellen oder Handlungsbedarf bei der Umsetzung der von den Kantonen und vom Bundesrat angeordneten Massnahmen zu identifizieren.

Weitere Instrumente wie die Modellierung des Verlaufs der Epidemie (z. B. Schätzung der effektiven Reproduktionszahl R_e) können zur Erkennung und Beurteilung eines Trends bzw. einer Trendwende im epidemischen Geschehen beitragen.

Auf die Einführung eines Systems mit definierten Schwellenwerten und davon abgeleiteten Massnahmen wird verzichtet. Die epidemiologischen Situationen, die behördliche Massnahmen erfordern, sind zu variabel, als dass sie durch ein derartiges System in geeigneter Weise abgebildet werden können. Es soll deshalb vielmehr eine kontinuierliche Einschätzung der internationalen, nationalen, regionalen und kantonalen Situation und Bedrohungslage aufgrund der verfügbaren Indikatoren und Informationen durch Bund und Kantone und ein angemessenes rasches Handeln im Bedarfsfall (z. B. Trendwende im epidemischen Geschehen, ungenügender Massnahmenvollzug) sichergestellt werden.

6.2 Vorbereitungsmaßnahmen

Um die dezentrale Bewältigungsstrategie erfolgreich umsetzen zu können, sind Bund und Kantone aufgefordert die notwendigen Vorbereitungsarbeiten in folgenden Bereichen an die Hand zu nehmen:

- Sicherstellen der Versorgung: Bund und Kantone müssen die Versorgung mit notwendigen Heilmitteln, Medikamenten und Schutzmaterial für Gesundheitspersonal (Spital, Pflegeheime, ambulante Gesundheitseinrichtungen) und Gesamtbevölkerung (inkl. Hygienemasken) gewährleisten. Die Kantone sind entsprechend angehalten, Lagerbestände für eine Reichweite von mindestens vierzig Tagen im Hinblick auf ein erneutes Aufflammen der Epidemie zu beschaffen. Der Bund soll als Subsidiärmasnahme die gleiche Menge an Lager halten. Damit kann der Bedarf für eine epidemische Welle von zwölf Wochen gedeckt werden.
- Konkretisieren der Massnahmenpakete: Die Massnahmenpakete «kantonale und regionale Mitigationsmassnahmen» und «nationale Mitigationsmassnahmen» sind weiter zu konkretisieren.
- Massnahmen an den Grenzen: Die verschärften Einreisevoraussetzungen und Binnengrenzkontrollen im gesamten Schengenraum wurden per 15. Juni 2020 aufgehoben. Die Massnahmen zur Einreise aus Drittstaaten per 6. Juli 2020 hängen von der weiteren epidemiologischen Entwicklung ab und müssen mit den Massnahmen der EU resp. den Ländern des Schengenraums koordiniert werden.
- Gemeinsames Auftreten SARS-CoV-2 und andere respiratorische Erreger (u. a. Grippeviren): Für den Herbst/Winter sind die jährlichen Aktivitäten zur Prävention der saisonalen Grippe sowie weiterer respiratorischer Infektion vorzubereiten.
- Ausbau der Informationssysteme: Um eine genaue Lagebeurteilung zu ermöglichen, müssen die dafür notwendigen Informations- und Meldesysteme weiter etabliert und wo nötig erweitert werden. Dies umfasst insbesondere die Datenerhebung im Zusammenhang mit dem Contact Tracing.
- Sicherstellen der Kapazitäten des Gesundheitssystems: Die Kantone sind dazu angehalten, die Kapazitäten (inkl. Personal) des Gesundheitssystems, insbesondere der Intensivpflegestationen sowie für das Contact Tracing im Hinblick auf einen Wiederanstieg der Fallzahlen zu überprüfen und bei Bedarf auszubauen.

7 Schlussfolgerungen

Die dramatische epidemische Entwicklung machte im März 2020 eine rasche Übernahme der Federführung durch den Bundesrat notwendig. Die Krisenorganisation des Bundes und die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz haben sich weitgehend bewährt. Andererseits haben die getroffenen Massnahmen zu grösseren Beeinträchtigungen in Gesellschaft und Wirtschaft geführt und von der Bevölkerung viel abverlangt.

Aufgrund der inzwischen vorliegenden wissenschaftlichen Informationen, den Erfahrungen aus der Bewältigung der ersten Welle und den zusätzlichen Kapazitäten ist die aktuelle Situation mit derjenigen von Anfang Jahr nicht mehr vergleichbar. Deshalb kann für die weitere Bewältigung der COVID-19-Epidemie ein neuer Ansatz gewählt werden: Nach dem per 19. Juni 2020 zu vollziehenden Übergang in die besondere Lage sind primär die Kantone für die Bewältigung des weiteren epidemischen Verlaufs zuständig. Sie sind dabei insbesondere gefordert, ein konsequentes Containment sicherzustellen und so einen Wiederanstieg der Fallzahlen zu verhindern. Der Bund soll – solange es der epidemiologische Verlauf der COVID-19-Epidemie erlaubt – nur noch subsidiär tätig werden.