



Bern,

An den Bundesrat

Vertraulich

Aussprachepapier

Vorbereitung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der Covid-19-Fälle in der Schweiz

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 verharrten 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 Epidemiewelle² 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.

Gemäss Beschluss des Bundesrates vom 8. Mai 2020 wird im Folgenden 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 «Locke-

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.



rungsphase», 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 einschneidenden – 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 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 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

Ende Juni wird von der für die Bewältigung der Covid-19-Krise am 16. März 2020 vom Bundesrat ausgerufenen ausserordentlichen Lage gemäss Epidemien Gesetz (EpG; SR 818.101) 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 gemäss Artikel 6 Absatz 1 EpG verfügt der Bundesrat aber weiterhin

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



über die Kompetenz, gewisse im Gesetz abschliessend aufgezählte Massnahmen, die normalerweise in die Zuständigkeit der Kantone fallen, nach Anhörung der Kantone selbst anzuordnen. Der Handlungsspielraum des Bundesrates erstreckt sich dabei auf die in den Artikel 31–38 und 40 EpG festgelegten Massnahmen. Diese werden in der Covid-19-Verordnung besondere Lage konkretisiert. In einer besonderen Lage koordiniert das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Massnahmen des Bundes. Der Vollzug obliegt den Kantonen. Massnahmen, die nicht auf Artikel 6 EpG sowie andere spezialgesetzliche Bestimmungen gestützt werden können, stützen sich neu einzig auf Artikel 185 Absatz 3 BV ab. Die COVID-19 Verordnung 2 wird deshalb in zwei Verordnungen aufgeteilt, und zwar zeitgleich mit der Verabschiedung der Vernehmlassungsvorlage «Covid-19-Gesetz» durch den Bundesrat. Im Covid-19-Gesetz wird zudem die formell-gesetzliche Grundlage für diejenigen Massnahmen der Covid-19-Verordnung 2 geschaffen, die nicht auf Artikel 6 EpG abgestützt werden können. Dies erlaubt es dem Bundesrat, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat.

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 gesundheitliche 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. Diese Zusammenarbeit zwischen der zukünftigen Bewältigungsorganisation (vgl. Ziff. 6.2) und der Wissenschaft muss weitergeführt werden. Wo die wissenschaftliche Evi-



denz 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 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 Neuer Ansatz zur Bewältigung eines Wiederanstiegs

Der neue 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, soweit 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 Mitigationmassnahmen 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 zugedachte Rolle (Koordination, Vollzugskontrolle, Unterstützung der Kantone etc.).

Die Wahl der Massnahmen orientiert sich nach dem epidemiologischen Verlauf. Sie sind unterteilt in die drei Pakete: «Basismassnahmen», «Mitigation kantonal/regional» und «Miti-



gation national». 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.

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.

- Surveillance & Response (klassisches Contact Tracing der kantonalen Dienste ergänzt durch die SwissCovid-App des Bundes);
- Verhaltensregeln (gestützt auf die entsprechenden Hygiene-, Abstandsempfehlungen des BAG);
- Schutzkonzepte, 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 in 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 durch spezifische Surveillance & Response-Massnahmen neue Infektionsfälle schnell identifiziert und isoliert, Übertragungsketten frühzeitig unterbrochen, mögliche «Hotspots» (z.B. Fleischverarbeitungszentren) 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:

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



- 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 niedrighschwelligigen 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.

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.

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 ggf. zu ergänzen oder zu ersetzen. So könnte die Einführung einer Maskentragepflicht an Orten, an denen die Distanzregeln nicht umgesetzt werden können, vorgesehen werden oder die Bereitstellung von Desinfektionsmittel um die Einhaltung der Hygienevorschriften sicherzustellen.

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 und Vorbereitung

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 sortierte Anzahl der täglich auf SARS-CoV-2 positiv getesteten Personen. Eine allfällige Trendwende kann erst nach 2-3 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. 20 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 14 Tage. Die Anzahl neuer Todesfälle zeichnet das Infektionsgeschehen nach, das sich vor 3-4 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. Die Überprüfung des Vollzugs obliegt den Kantonen.

Weitere Instrumente wie das Spitalsentinel-System oder das Sentinella-Meldesystem (zur Überwachung von Covid-19- bzw. Grippe-Erkrankungen), aber auch das Modelling (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 Nachfolgeorganisation Covid-19

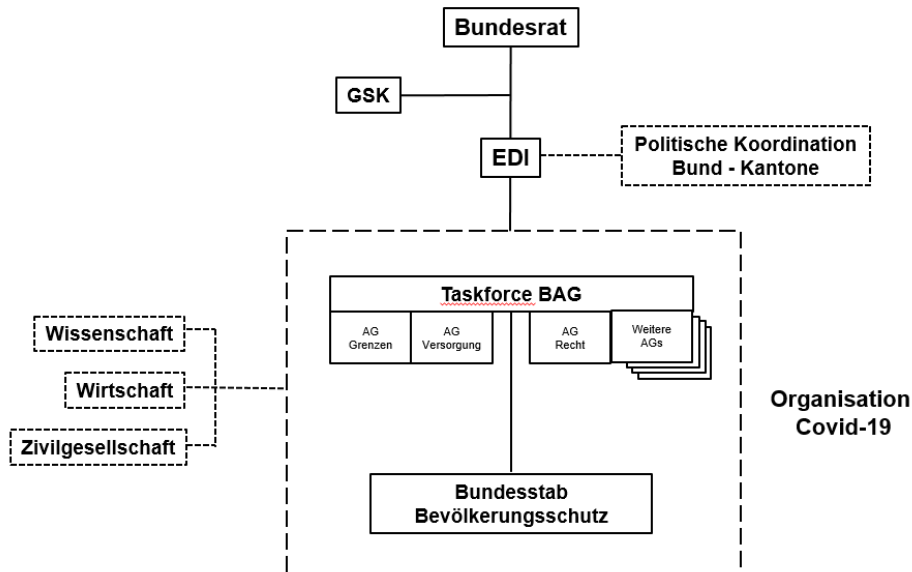
Die bestehende Krisenorganisation zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie soll Ende Juni 2020 von einer Nachfolgeorganisation abgelöst werden, die die Führung und Koordination in der aktuellen Containmentphase sowie die Vorbereitung auf die weitere epidemische Entwicklung sicherstellt.

Neben der Bewältigung der aktuellen Containmentphase wird eine der Hauptaufgaben der Nachfolgeorganisation Covid-19 darin bestehen, die neue, vorwiegend dezentral ausgerich-



tete Strategie umzusetzen und die dafür notwendigen Vorbereitungsarbeiten zu koordinieren. Die Zusammensetzung der Nachfolgeorganisation ist in Abbildung 1 widergegeben.

Abbildung 1: Nachfolgeorganisation Covid-19



Die Zusammenarbeit Bund - Kantone ist für die Lagebeurteilung, den Auf- und Abbau bzw. die Umsetzung der Massnahmenpakete von grosser Bedeutung. Die politische Koordination zwischen Bund und Kantonen wird durch das EDI sichergestellt. Vorgesehen sind mindestens monatliche Treffen mit der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und dem Verein Kantonsärztinnen und Kantonsärzte Schweiz (VKS) oder deren Ausschüsse. Für die operative Koordination sind die Kantone in der Bewältigungsorganisation des BAG über das Koordinationsorgan Epidemiengesetz (gemäss Art. 54 Epidemiengesetz) und die bei Bedarf mehrmals wöchentlich stattfindenden Telefonkonferenzen zwischen dem BAG und allen Mitgliedern des VKS eingebunden. Die Kantone sind zudem im Bundesstab für Bevölkerungsschutz (BSTB) vertreten.

Gemäss Art. 6 Abs. 3 Epidemiengesetz koordiniert das EDI in der besonderen Lage die Massnahmen des Bundes. Bundesintern wird die übergeordnete interdepartementale Koordination von der Generalsekretärenkonferenz (GSK) sichergestellt. Für die operative Koordination sind die Organisation Covid-19 und der Bundesstab für Bevölkerungsschutz (BSTB) zuständig. Innerhalb des BAG steht die Taskforce BAG im Zentrum der Covid-19-Bewältigung. Sie wird ergänzt durch mehrere thematische Arbeitsgruppen und die IDAG Medizinische Güter. In diesen Arbeitsgruppen sind neben dem BAG die direkt betroffenen Bundesstellen vertreten. So umfassen beispielsweise die AG Grenzen neben dem BAG auch das Staatssekretariat für Migration, die Eidgenössische Zollverwaltung, das Grenzwachtkorps und die Kantone, die Arbeitsgruppe Versorgung neben dem BAG auch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz, das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, die Armeeapotheke und Swissmedic und die AG Recht neben dem BAG auch das Bundesamt für Justiz.



Derzeit bestehen insgesamt 18 Arbeitsgruppen unter der Leitung des BAG. Im Weiteren soll im Rahmen der Organisation Covid-19 der Einbezug der bestehenden Plattformen Wissenschaft (Weiterführen der bestehenden Nationalen Taskforce Science), Wirtschaft und Zivilgesellschaft sichergestellt werden. Im Hinblick auf die Einsetzung der Nachfolgeorganisation Covid-19 und aufgrund der Evaluation des Schlussberichts des Krisenstabs Corona KSBC vom 19. Juni 2020 werden, wo nötig, organisatorische Anpassungen an der Taskforce BAG und an den externen Taskforces vorgenommen.

Der BSTB stellt im Rahmen der Organisation Covid-19 den Informationsaustausch und die Koordination mit weiteren Stäben und Stellen des Bundes und der Kantone, mit den Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen sowie mit den zuständigen Stellen im Ausland sicher (gemäss Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz SR 520.17). Er führt in enger Zusammenarbeit mit der Taskforce BAG die Fach- und Teillagen zu einer Gesamtlage zusammen und beurteilt diese aus einer Gesamtperspektive. Soweit dies nicht bereits im Rahmen der Bewältigungsorganisation Covid-19 erfolgt, übernimmt der BSTB die operative Koordination mit den anderen betroffenen Bereichen. Weiter werden im Bedarfsfall u.a. auch die Systemführer SBB und Postauto AG sowie die Betreiber der kritischen Infrastrukturen in den BSTB eingebunden. Die Zusammenarbeit mit weiteren Dritten soll über die bestehenden Kontaktgruppen weitergeführt werden.

Eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie bedingt eine enge interkantonale Koordination und Zusammenarbeit. Über entsprechende kantonsübergreifende Absprachen, Vereinbarungen und Koordinationsplattformen stellen die Kantone die kantonsübergreifende Koordination der Basis- und Mitigationsmassnahmen sicher. Das EDI soll deshalb beauftragt werden, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Departementen, der BK und den Kantonen sicherzustellen, dass die Nachfolgeorganisation Covid-19 am 1. Juli 2020 die Arbeit aufnehmen kann.

6.3 Vorbereitungsmaßnahmen

Um die dezentrale Bewältigungsstrategie erfolgreich umsetzen zu können, sind Bund und Kantone aufgefordert die notwendigen Vorbereitungsarbeiten in folgenden Bereichen unverzüglich 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 40 Tagen im Hinblick auf ein erneutes Aufblühen der Epidemie zu beschaffen. Der Bund soll als Subsidiärmasnahme die gleiche Menge an Lager halten. Somit wäre der Bedarf für eine epidemische Welle von 12 Wochen gedeckt.
- Konkretisieren der Massnahmenpakete: Die Massnahmenpakete für eine allfällige regionale/kantonale sowie für eine nationale Mitigation müssen unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Einbezug aller betroffenen Departemente und den Kantonen frühzeitig ausgearbeitet werden.
- 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. Die bestehende Liste der Risikoländer oder -regionen müssen hierzu regelmässig aktualisiert werden. Die Flug-



hären Zürich und Genf sind vorbereitet, risikobasiert grenzsanitarische Massnahmen umzusetzen.

- Gemeinsames Auftreten SARS-CoV-2 und andere respiratorische Erreger (u.a. Grippeviren): Für den Herbst/Winter ist weiterhin eine Anpassung der 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 ggf. auszubauen.
- Interkantonale Koordination: Über geeignete Absprachen, Vereinbarungen und Koordinationsplattformen stellen die Kantone, wo möglich und nötig, eine kantonsübergreifende Koordination der Surveillance & Response-Aktivitäten und der Bewältigungsmassnahmen sicher.
- Bewältigungsorganisation: Die bestehende Krisenorganisation ist durch die oben beschriebene Nachfolgeorganisation zu ersetzen.
- Pandemievorbereitung: Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und der Evaluationsresultate muss der Nationale Pandemieplan in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung vollständig überarbeitet werden.

7 Personelle und finanzielle Konsequenzen für Bund und Kantone

Derzeit können zum zukünftigen Verlauf sowie zur Dauer der Covid-19-Epidemie keine Aussagen gemacht werden. Die personellen und finanziellen Konsequenzen, die Bund und Kantone aus der Bewältigung eines Wiederanstiegs bzw. einer zweiten Welle erwachsen, können daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass insbesondere bezüglich der Kosten für die Beschaffung der notwendigen Heilmittel und Schutzausrüstungen per Mitte August erste Schätzungen möglich werden

8 Ergebnisse der Ämterkonsultation

Im Rahmen der Ämterkonsultation wurden folgende Bundesstellen begrüsst: Generalsekretariate aller Departemente sowie BK, BJ, EFV, EPA, BWL, SECO, SBF1, BABS und VTG. Es verbleiben folgende Differenzen:

- Das GS-EFD beantragt, dass EDI und WBF in Co-Leitung die Steuerung der Nachfolgeorganisation Covid-19 übernehmen. Dies mit der Begründung, dass die bestehende Krisenorganisation durch die gesundheitliche Perspektive dominiert war. Die Neuorganisation soll nun die Chance bieten, dass die Sicht der Wirtschaft stärker eingebunden wird und entsprechende Überlegungen bereits in die Erarbeitung der Lagebeurteilung und der zu ergreifenden Massnahmen einfließen.
- Das Bundesamt für Zivildienst ZIVI verlangt die Streichung des Prüfauftrags an das WBF in Ziffer 4 Bst. h des Beschlussdispositivs. Eine Prüfung des Einsatzes von Dienstpflichtigen (Armee, Zivilschutz, Zivildienst) zur weiteren Verbesserung der Unterstützung der zivilen Behörden durch das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) in einer möglichen zweiten Welle oder in künftigen Ereignissen solle integral, und nicht isoliert in Bezug auf den Zivildienst, erfolgen. Der Prüfauftrag sei mit Blick auf die vom



Bundesrat bereits beauftragte gesamthafte Auswertung des Krisenmanagements in der «COVID-19» Pandemie zudem verfrüht. Im Weiteren sei die in Antrag 3 des Mitberichts des VBS vom 26. Mai 2020 zu den *Änderungen der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19): Unterschriftensammlungen per 1. Juni 2020 und Massnahmenlockerungen per 8. Juni 2020* verlangte Thematisierung der Unterstützung der zivilen Behörden durch Zivis im vorliegenden Aussprachepapier nicht erfolgt und damit fehle dem Prüfauftrag die Grundlage. Schliesslich sei der Prüfauftrag mit dem Expertenbericht *«Bedarf an Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen»* vom 6. Dezember 2013, von welchem der Bundesrat am 22. Januar 2014 Kenntnis genommen hat, bereits erfüllt. In *konzeptioneller* Hinsicht bestehe kein weiterer Prüfbedarf. Handlungsbedarf bestehe hingegen in der Weiterführung der laufenden Klärungen der *operativen* Umsetzung der subsidiären und komplementären Rolle des Zivildienstes in Katastrophen und Notlagen. Diese operativen Klärungen seien anderweitig bereits im Gange, einerseits im Bundesstab Bevölkerungsschutz (inklusive an der Schnittstelle zu KSD/SANKO), andererseits in den laufenden Arbeiten zum Bericht des VBS zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz (BRB 28. Juni 2017, *Langfristige Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems*). Weitere operative Erkenntnisse seien aus der *Auswertung Krisenmanagement «COVID-19» Pandemie* zu erwarten. Im Ergebnis macht ZIVI geltend, es bestehe kein Bedarf am vorgeschlagenen Prüfbericht.

- Das GS-VBS beantragt, dass Ziffer 6.2 dahingehend überarbeitet und angepasst wird, dass aufgrund der geltenden Rechtslage der Bundesstab Bevölkerungsschutz als zuständiges Organ auf operativer Ebene unter der Leitung des Direktors BAG aufgeführt wird.

Das GS-WBF stellt zudem fest, dass infolge der vorgeschlagenen Organisation der Bewältigung eines Wiederanstiegs ähnliche epidemiologische Situationen in mehreren Kantonen zu unterschiedlichen Massnahmen durch die kantonalen Behörden führen können. Zudem bleibe unklar, wer für die Kosten für die allfällige Abfederung der wirtschaftlichen Folgen kantonalen Massnahmen aufkommen. Das BJ macht darauf aufmerksam, dass die juristische Perspektive noch stärker als Querschnittsperspektive in die Nachfolgeorganisation einzubringen sei. Und die EFV wünscht, dass die Ausgestaltung der Basismassnahmen von den nächsten Lockerungsschritten abhängig gemacht wird.

9 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 26. 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.



Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier und vom weiteren Vorgehen Kenntnis zu nehmen und eine Aussprache zu führen.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Alain Berset

Beilage:

- Entwurf des Beschlussdispositivs

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK