

Fahrplan für den Corona-Exit

*Für die stufenweise Wiedereröffnung
von Wirtschaft und Gesellschaft*

analyse

*Peter Grünenfelder, Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler,
Lukas Rühli, Jürg Müller, Samuel Rutz, Fabian Schnell,
Marco Salvi und Matthias Ammann*

Nachdem der Bundesrat am 16. März 2020 den Lockdown anordnete und die Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie verschärfte, stellt er für die Zeit nach dem 26. April 2020 eine schrittweise Lockerung in Aussicht. Mittlerweile konnte der exponentielle Verlauf der Ansteckungen gestoppt werden. Damit tritt die Schweiz voraussichtlich in die neue Phase der Pandemiebekämpfung. Zum Schutz der Bevölkerung ist ein rascher Aufbau von Testkapazitäten vordringlich. Die bisherigen ökonomischen Auswirkungen des Lockdowns sind gravierend, mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und monatlichen Kosten im zweistelligen Milliardenbereich. Ein Exit-Fahrplan ist daher an die Hand zu nehmen, für die Wirtschaft und in der Bildung. In der Politik ist die direkt-demokratische und parlamentarische Entscheidungsfindung wiederherzustellen und ein Fahrplan zum Rückbau der Bundesschulden vorzulegen. In der Wirtschaft sollen jegliche betriebliche Aktivitäten wieder erlaubt sein. Als Grundsatz soll die Selbstdeklaration der Unternehmen gelten, indem sie sich zur Einhaltung der BAG-Hygienerregeln bekennen.

1	Ausgangslage	3
1.1	Entwicklung der Pandemie	3
1.2	Die Ausbreitung des Coronavirus in der Schweiz	4
1.3	Ökonomische Auswirkungen des Lockdowns in der Schweiz	6
2	Umfassendes Pandemie-Management als Ausweg	7
2.1	Epidemiologisches Ziel $R < 1$	7
2.2	Zwei Zielsetzungen für das Pandemie-Management	8
2.3	Rascher Aufbau ausreichender Testkapazitäten	8
3	Fahrplan für den Corona-Exit	10
3.1	Wirtschaft: Ein Grundsatz und neun Handlungsempfehlungen	10
3.2	Ein Exit-Fahrplan für das Bildungswesen	12
3.3	Wiederherstellung der direkt-demokratischen und parlamentarischen Entscheidungsfindung	13
3.4	Der Schulden-Exit: Ein Fahrplan zum Wiederabbau der Bundesschulden	14
3.5	Schaffung von Rahmenbedingungen für die digitale Transformation	15
3.6	Vorkehrungen für eine umfassende Impfung der Bevölkerung	16
4	Informationsbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft beachten	18
4.1	Klare Kommunikation der nächsten Schritte vordringlich	18
4.2	Beantwortung offener Fragen zu Epidemiologie und Strategie	18
Anhang 1	Was wir (nicht) über den Virus wissen	20
Anhang 2	Per Notrecht angeordnete Massnahmen in der Schweiz	22
Anhang 3	Detaillübersicht der Covid-19-Regulierungen in der Schweiz	23
Anhang 4	Wie andere Staaten den Coronavirus bekämpfen: Die Beispiele Taiwan und Südkorea	24
	Literatur	25

Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
 Internes Lektorat Verena Parzer-Epp
 Gestaltung Carmen Sopi

© April 2020 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download <https://www.avenir-suisse.ch/publication/fahrplan-fuer-den-corona-exit/>

1 _ Ausgangslage

In Kürze:

- *Das exponentielle Wachstum der Neuinfektionen konnte in der Schweiz Ende März gestoppt werden.*
 - *Die wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der Pandemie und aufgrund der Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit sind gravierend. Bei einer L-Rezession könnte es zu einem sehr starken Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen.*
-

Was am 17. November 2019 mit dem 55 Jahre alten «Patient 0» in der chinesischen Provinz Hubei begann, hat sich mittlerweile zu einer globalen Coronavirus-Pandemie (Covid-19) entwickelt, die nun auch die Schweiz erschüttert – gesundheitlich, gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch.

Am 28. Februar rief der Bundesrat die «besondere Lage» aus und setzte die erste Covid-19- Verordnung in Kraft, mit dem Kernelement eines Veranstaltungsverbots für Anlässe über 1000 Personen (Bundesrat 2020a). Am 16. März 2020 verkündete er die «ausserordentliche Lage» und verschärfte die Massnahmen (Covid-19-Verordnung 2, Bundesrat 2020b) zur Bekämpfung der Pandemie.⁻¹ Nachdem der anfänglich bis 19. April verordnete «Lockdown», der massive Einschränkungen für Gesellschaft und Wirtschaft beinhaltet, um eine weitere Woche verlängert wurde, stellt man nun für die Zeit nach dem 26. April 2020 eine «vorsichtige und schrittweise Lockerung» in Aussicht. Mit den konkreten Etappen sowie der Art und Weise der Lockerung⁻² wird sich der Bundesrat an seiner Sitzung vom 16. April 2020 befassen.

1.1 _ Entwicklung der Pandemie

Einen analytischen Vergleich des Verlaufs in der Schweiz und in 14 anderen Ländern mit grossen Fallzahlen zeigt *Abbildung 1*. Sie stellt die Entwicklung der Zahl der Todesfälle infolge einer Infektion mit dem Coronavirus dar, und zwar

- in Prozent der Einwohnerzahl des Landes, um die Betroffenheit eines Landes vom Virus beurteilen zu können;
- auf einer logarithmischen Skala, damit das prozentuale Wachstum sinnvoll beurteilt werden kann. Eine flacher werdende Linie bedeutet einen Rückgang der Wachstumsrate. Dieser ist in allen Ländern zu beobachten;
- ohne eine fixe Datumsachse, sondern für jedes Land ab dem Tag, an dem 0,1 Todesfälle pro 1 Mio. Einwohner gezählt wurden. So ist der Verlauf von Ländern wie China oder Südkorea direkt mit dem Verlauf in westlichen Ländern vergleichbar.⁻³

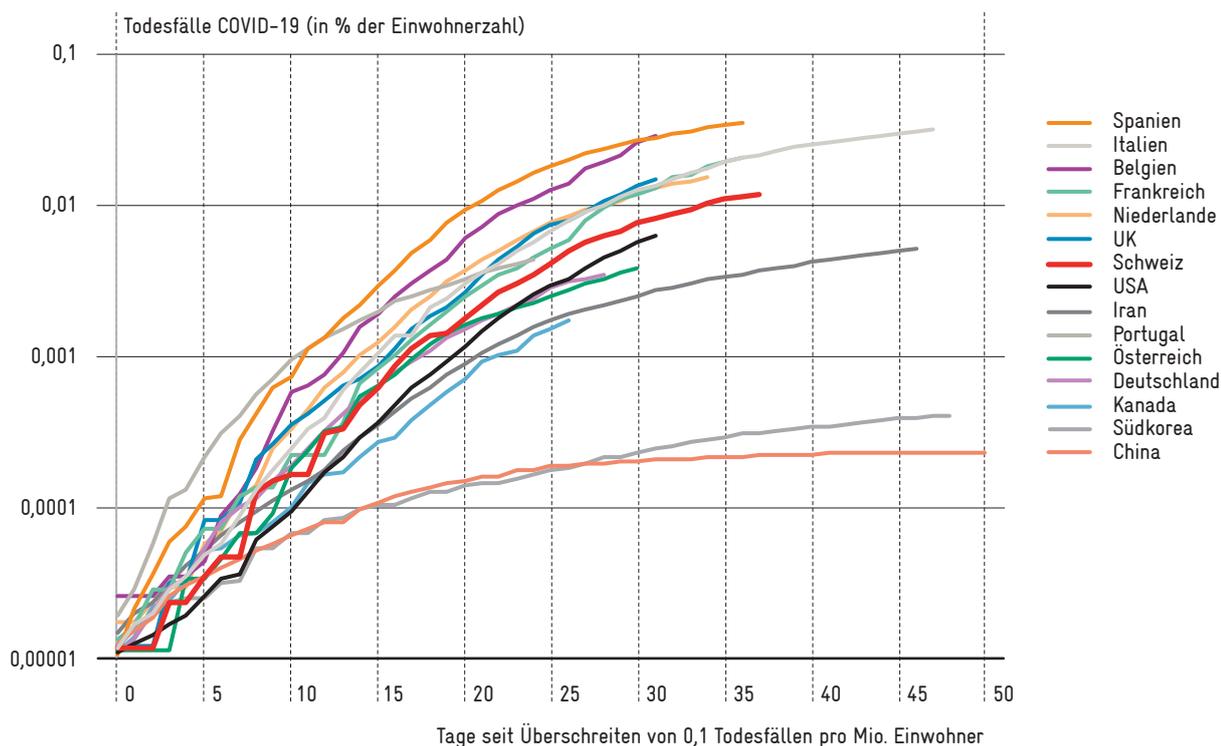
1 Unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung nicht innert sechs Monaten einen Entwurf für die Überführung der Notverordnung in ein ordentliches oder dringliches Bundesgesetz oder in eine Notverordnung der Bundesversammlung, tritt die Notverordnung im September 2020 ausser Kraft.

2 Gesetzliche Grundlage für die bisher ergriffenen, einschneidenden Massnahmen ist das «Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen» («Epidemiengesetz (EpG)», SR 818.101. aus dem Jahr 2012).

3 Selbst bei den Todesfällen gibt es grossen Interpretationsspielraum, da viele der Gestorbenen an diversen Vorerkrankungen litten, und die Klassifikation der Todesursache in den unterschiedlichen Ländern voneinander abweichen kann.

Abbildung 1

Entwicklung der Todesfälle relativ zur Einwohnerzahl, ab Tag X, 15 Länder



Quelle: Johns Hopkins Universität

Es lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

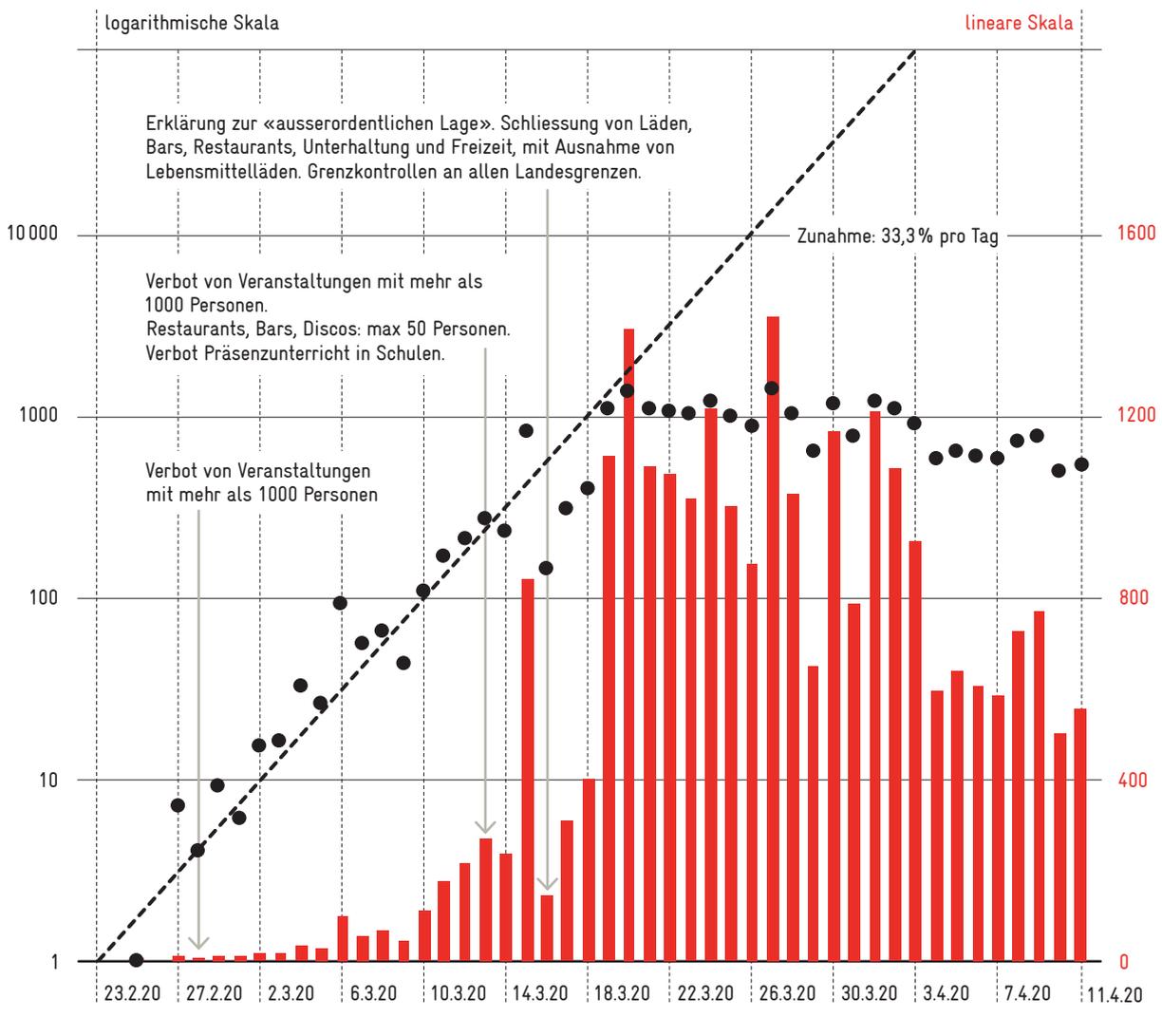
- China und Südkorea haben sich schnell aus dem Bündel der restlichen Kurven «verabschiedet». Die beiden liegen bei der Entwicklung der Todesfälle in etwa gleich auf – und deutlich unter allen westlichen Ländern.
- Die Schweiz liegt etwa im Mittelfeld. Die italienische Kurve ist geringfügig steiler als die schweizerische. Den deutlich steilsten Anstieg der Wachstumsrate verzeichnen Spanien und Belgien. Portugal hatte während der ersten sieben Tage eine noch stärkere Beschleunigung zu beklagen, konnte die Wachstumsrate aber anschliessend deutlich senken und wird bei Fortsetzung des Trends bald auf einen verhältnismässig flachen Wachstumspfad einlenken.
- Die Kurve der USA, die wegen der absoluten Höhe der Fallzahlen neu im Fokus stehen, und für die viele das Schlimmste befürchten, ist in ihrem Verlauf bisher nicht auffällig. Sie liegt sogar im unteren Bereich des Linienbündels. Ungünstig ist jedoch der Umstand, dass die Kurve bisher nur wenig an Steigung verloren hat, und die Wachstumsrate der Todesfälle kaum gesunken ist.

1.2 _ Die Ausbreitung des Coronavirus in der Schweiz

Am 16. März 2020 ordnete der Bundesrat den Lockdown an. Wie man auf *Abbildung 2* mit der logarithmischen Darstellung (schwarze Punkte) erkennt, hörte wenige Tage nach dem Lockdown das bisher konstant exponentielle Wachstum auf. Der Entwicklung der täglichen Neuinfektionen ist in der linearen Darstellung (rote Säulen) ersichtlich.

Abbildung 2

Zahl der Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 und bundesrätliche Massnahmen



Quelle: BAG Bundesamt für Gesundheit

Bisher sind in der Schweiz 1032 Personen an Covid-19 gestorben (Stand: 11.4.2020), in der wöchentlichen Todesfallstatistik des BFS treten diese jedoch noch nicht allzu deutlich in Erscheinung. Die Kurve der über 65-Jährigen dürfte sich noch deutlich weiter vom Standardband wegbewegen. Die bisherige Erhöhung der Gesamtmortalität kann wohl nicht alleine mit den Covid-Toten erklärt werden. So gab es in der Woche vom 23. bis 29. März gemäss BAG 240 Covid-Todesfälle. Davon waren etwa 220 mindestens 65 Jahre alt, 20 waren unter 65. Die Kurve ist aber bei den über 65-Jährigen um etwa 300 Todesfälle erhöht und bei den unter 65-Jährigen um etwa 40. Es wird von Relevanz sein, ob ein Teil der in den nächsten Wochen beobachteten Übersterblichkeit nicht direkt Covid-bezogen ist, sondern durch Sekundäreffekte (z.B. infolge aufgeschobener medizinischer Behandlungen) zustande kommt. Bei der Analyse der Verteilung der bestätigten Infektionen muss bedacht werden, dass leicht Erkrankte nur getestet und registriert werden, wenn sie einer Risikogruppe angehören. Insofern dürften die Fallzahlen in den tieferen Alterskategorien stärker unterschätzt sein als in den höheren. Bei den Hospitalisierungen zeigt sich dann eine deutliche Dominanz der älteren Jahrgänge, die sich bei den Todesfällen akzentuiert. Für unter-50-Jährige mit Covid-Diagnose

liegt die Sterblichkeit unter 1 Promille und steigt dann bei älteren Jahrgängen deutlich an. Bei den über 80-Jährigen erreicht sie 18,4%. Die Altersverteilung unter den Schweizer Todesopfern ist der anderer Länder sehr ähnlich. Das Medianalter der Todesfälle liegt derzeit bei 83 Jahren.

Der exponentielle Verlauf der Ansteckungen konnte mit den bisher ergriffenen Massnahmen gebrochen und die Zahl der täglichen Neuinfektionen reduziert werden. Damit tritt die Schweiz voraussichtlich in eine neue Phase der Pandemiebekämpfung ein.

1.3. _ Ökonomische Auswirkungen des Lockdowns in der Schweiz

Die Pandemie setzt nicht nur das Schweizer Gesundheitssystem unter Druck, auch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, mitverursacht durch die per Notrecht verordneten Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit (siehe Anhang 2), sind verheerend. Alleine im März ist die Arbeitslosigkeit von 2,5% auf 2,9% gestiegen. Pro Werktag erhöht sich die Zahl registrierter Arbeitsloser um 1900 Personen, bis zum 6. April 2020 sind rund 1,45 Mio. Gesuche für Kurzarbeit eingegangen. Das entspricht etwa 29% aller Erwerbstätigen in der Schweiz. Der Bundesrat selbst schätzt den Produktionsausfall durch den Teil-Stillstand der Wirtschaft auf 25%. Dies entspricht direkten Kosten von rund 15 Mrd. Fr. pro Monat bzw. 500 Mio. Fr. pro Tag. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) rechnet selbst bei einer V-förmigen Rezession mit einem BIP-Rückgang (für das laufende Jahr) von 7%, bei einer L-förmigen Rezession (langsame Erholung) von bis zu 10%. In diesem Szenario könnte die Arbeitslosigkeit auf bis zu 7% steigen (Seco 2020a).

Table 1

Prognose vom 19. März 2020 und Negativszenarien

			März-Prognose		Negativszenario 1		Negativszenario 2	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021
BIP-Wachstum in %*	2,3	1,4	-1,5	3,3	-7,1	8,3	-10,4	3,4
Arbeitslosenquote in %	2,5	2,3	2,8	3,0	4,0	3,7	4,5	6,0
Wertschöpfungsverlust**	-	-	24	10	65	24	88	83

*real, Sportevent-bereinigt

**nominal, in Mrd. Franken, relativ zur Prognose von Dezember 2019

Quelle: BFS, Seco, Expertengruppe Konjunkturprognosen

2 _ Umfassendes Pandemie-Management als Ausweg

In Kürze:

- *Anzustreben ist ein tiefer R-Wert (effektive Reproduktionszahl) zu den tiefstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten.*
 - *Hauptziele des Pandemie-Managements in der fortgeschrittenen Pandemie-Phase sollten das Abflachen der Kurve der Neuinfektionen und das Aufspüren des Virus durch umfangreiche Tests sein.*
 - *Vordringlich ist ein rascher Aufbau von Testkapazitäten. Dabei bieten sich PPP-Lösungen an.*
 - *Zur langfristigen Bewältigung der Pandemie und zur Vorbereitung auf den Exit braucht es ein umfassendes Pandemie-Management.*
-

2.1 _ Epidemiologisches Ziel $R < 1$

Nach Meinung der Mehrheit der Epidemiologen sollte das Ziel jeder Exit-Strategie sein, die durchschnittliche, effektive Netto-Reproduktionszahl R unter 1 zu halten. Die Messgrösse R gibt an, wie viele Menschen eine infektiöse Person durchschnittlich ansteckt. Bei $R < 1$ klingen die Ansteckungen ab; bei $R > 1$ weitet sich die Epidemie aus.⁻⁴ Der Lockdown seit dem 17. März 2020 sowie die spontanen Verhaltensänderungen der Schweizer Bevölkerung haben die geschätzte effektive Reproduktionszahl unter 1 gesenkt (Althaus 2020). Bei der Eindämmung der Pandemie gibt es kein Allheilmittel. Ein tiefer R -Wert sollte zu den tiefstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten angepeilt werden. Die Minimierung dieser Kosten kann mit einer ganzen Palette von Massnahmen des Pandemie-Managements unterstützt werden (vgl. Box 1): Bereitstellung einer breiten und einfach zugänglich Infrastruktur zum Testen (sowohl auf Infektion als auch auf die Dauer der Immunität), die Entwicklung digitaler Werkzeuge für ein effektives Contact-Tracing (d.h. die Rückverfolgung aller Kontakte, die eine neu angesteckte Person unmittelbar vor der Diagnose hatte) sowie die Evaluation von Therapien oder die Entwicklung eines Impfstoffs.

Box 1

Massnahmen des Pandemie-Managements

- *Social Distancing,*
 - *Bereitstellung einer ausreichenden Menge von Gesichtsmasken*
 - *Einhaltung der Hygienevorschriften*
 - *Schutz vulnerabler Personen*
 - *Breite Antikörper-/Immunitätstests für die Schweiz*
 - *Contact-Tracing in Übereinstimmung mit datenschutzrechtlichen Vorgaben; Löschung der persönlichen Daten nach Ende der Inkubationszeit (und der generellen Daten nach Ende der Pandemie)*
 - *Effektive Bewirtschaftung der Pflichtlager*
 - *Suche nach bestehenden einsetzbaren Medikamenten und Entwicklung neuer Medikamente und Therapien*
 - *Handling von medizinischen und sozialen Sekundäreffekten*
-

4 Länder wie die Niederlande oder das Vereinigte Königreich, die zuerst den Ansatz $R > 1$ verfolgten, haben mittlerweile von ihrer ursprünglichen Strategie wieder Abstand genommen

Überprüfung der Grundsätze und Massnahmen für Pflichtlager

Ein gutes Pandemie-Management geht über die Nachverfolgung infizierter Personen hinaus. Es garantiert auch die Versorgung mit schützendem Verbrauchsmaterial für die breite Bevölkerung, dazu gehören z.B. breit verfügbare Desinfektionsmittel, Masken und Schutzanzüge für das Gesundheitspersonal. Ebenso muss die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs sichergestellt sein. Die Bewirtschaftungsgrundsätze und auch -massnahmen im Bereich Pflichtlager sind zu überarbeiten und, wo nötig, neu aufzusetzen. Es kann nicht sein, dass die Schweiz als eines der reichsten Länder der Welt mit einem der teuersten Gesundheitssysteme einfachste Grundbedürfnisse wie den Schutz des medizinischen Personals vor Ansteckung nicht sicherstellen kann. Entsprechend besteht politischer Handlungsbedarf, das bisherige Pandemie-Management des Bundes und der Kantone kritisch zu hinterfragen.

2.2 _ Zwei Zielsetzungen für das Pandemie-Management

Bei der Überbrückung der Zeit bis zur Marktreife eines Impfstoffs sollten zwei strategische Ziele für das Pandemie-Management gelten:

- «Flatten the Curve», das heisst nie eine Infektionsgeschwindigkeit erreichen, die die Spitalkapazitäten überlastet;
- «Trace and Test», das heisst das Virus durch Aufspüren und umfangreiche Tests im Umfeld infizierter Personen in ein Nischendasein zwingen, also eine Strategie der «Eindämmung».

Das erste Ziel, «Flatten the Curve», wurde (vorerst) erreicht. Die täglich gemeldeten Neuansteckungen liegen deutlich unter 1000, viele Schweizer Spitäler haben noch freie Kapazitäten in der Intensivpflege und die Spitaleintritte sind unter das Niveau der Spitalaustritte gefallen. ⁻⁵

«Flatten the Curve» reicht allerdings nicht, um eine zweite oder gar dritte Pandemiewelle zu vermeiden. Darum ist ergänzend die Zielsetzung «Trace and Test» zu verfolgen, um eine Verbreitung der Krankheit zu verhindern, und gleichzeitig eine sukzessive Lockerung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einschränkungen zu ermöglichen. Das Ziel der Eindämmung der Pandemie wird durch eine laufende Reduktion der Neuansteckungen erleichtert. Gemäss BAG müssten 50 bis 100 Personen pro Infektionsfall unter Quarantäne gestellt bzw. getestet werden. Diese Strategie bedingt möglicherweise, dass man die jetzigen Massnahmen ein bis zwei Wochen länger aufrechterhält, bis die Zahl der Erkrankten unter einen Schwellenwert sinkt, der ein Contact-Tracing ermöglicht, um anschliessend einen permanenten Übergang in ein Leben mit relativ geringen Einschränkungen einzuleiten.

Eine Verfolgung beider Zielsetzungen ist angebracht: Bei einem raschen Ausbau der Testkapazitäten können Lockerungen und die gesellschaftliche Öffnung umso rascher erfolgen. Bislang hat der Bundesrat gegenüber der Öffentlichkeit nicht explizit erklärt, welche strategischen Ziele er mittel- bis langfristig verfolgt und welche Bedingungen dazu notwendig sind. Diese offenen Punkte sind aber zu klären (siehe dazu die

Ausführungen in Kapitel 4.1).

2.3 _ Rascher Aufbau ausreichender Testkapazitäten

Eine logistische Herausforderung wird der dringend notwendige, rasche Aufbau von Testinfrastrukturen sein. Dabei bitten sich auch Public-Private-Partnership-Lösungen an mit Schweizer Unternehmen, die über Drive-In-Infrastrukturen im ganzen Land verfügen. Momentan werden in der Schweiz nur jene Personen getestet, die Symptome aufweisen. Mit diesem Ansatz lässt sich aber die Reproduktionszahl ohne weitere einschränkende Massnahmen nicht unter 1 halten, weil ein gewichtiger Teil der Ansteckungen mit Covid-19

⁵ Gemäss den Meldungen einer Mehrheit der Kantone, die auf <https://www.corona-data.ch/> laufend aktualisiert werden.

vor der symptomatischen Phase erfolgt.⁻⁶ Die Strategie des zufälligen Testens setzt dagegen die Bereitstellung extrem hoher Testkapazitäten voraus. Siddarth und Weyl (2020) schätzen, dass für das Ziel eines konstanten $R < 1$ tägliche Zufallsstichproben im Umfang von 25 % der Bevölkerung nötig wären. Optimistischere Schätzungen rechnen mit einem täglichen Testbedarf für eine solche Strategie im Umfang von «nur» $1/14$ der Gesamtbevölkerung (Romer 2020), was immer noch mehr als 600 000 Proben pro Tag bedeutete.

Zwischen diesen zwei Polen - nur Personen mit Symptomen testen vs. jede vierte Person täglich testen – muss also ein gangbarer Mittelweg gefunden werden. Best-practice-Beispiele für selektives Testen liefern Südkorea und Taiwan (vgl. Anhang 4). Es werden vorwiegend Personen getestet, die (noch) keine Covid-19-Symptome zeigen, aber in Kontakt mit Personen, die das Virus tragen, gekommen sind. Unter den bestmöglichen Annahmen für das Zurückverfolgen der Kontakte⁻⁷ und nach den aktuellen Kenntnissen über die Verbreitung von Covid-19 in der Bevölkerung, rechnen Siddarth und Weyl (2020) damit, dass 0,07 % der Bevölkerung (also ca. 6000 Personen in der Schweiz) pro Tag als Neuansteckungen erkannt werden müssten, um den R-Wert genügend tief halten zu können.⁻⁸ Das ist rund das Zehnfache an Ansteckungen, die heute diagnostiziert werden. Um eine derart hohe Zahl an Covid-Kranken aufzuspüren, schätzen Siddarth und Weyl (2020), dass rund 11 Tests pro Neuansteckung nötig sind, also rund 70 000 Tests pro Tag. Auch wenn diese Zahl nicht in Stein gemeisselt ist, weist sie auf die grossen Herausforderungen hin, die selbst eine solche «intelligente» Strategie beinhaltet. Ein grober Vergleich der Testaktivitäten in der Schweiz und in Südkorea bestätigt diesen Eindruck. In den Schweizer Labors werden zurzeit (Stand 11. April 2020) täglich rund 6000 Tests durchgeführt. Dies entspricht einem Verhältnis von 7 bis 10 Tests pro diagnostiziertem Covid-Fall. In Südkorea liegt dieses Verhältnis bei rund 50:1 (Courrier international vom 11.04.2020).⁻⁹

Der Rückverfolgungsansatz (Contact Tracing) von Taiwan, der vorwiegend auf GPS-Technologie beruht, verlangt noch höhere Testkapazitäten. Angesichts der Ungenauigkeit der GPS-Technologie – verglichen mit der Bluetooth-Technologie – müssen deutlich mehr Tests im Umfeld einer angesteckten Person durchgeführt werden, die dann fast alle (99,1%) negativ ausfallen. Allerdings hat dies den Vorteil, bis zu 90 % aller diagnostizierten Übertragungen abfangen zu können (statt der geschätzten 75 % im vorherigen Beispiel). Eine lückenlose Umsetzung in der Schweiz würde jedoch rund 800 000 Tests pro Tag benötigen. Diese hohe Zahl kommt daher, dass die Schweiz immer noch eine verhältnismässig hohe Prävalenz aufweist, d.h. eine beträchtliche Zahl von Covid-19-Kranken im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung. Das zu bewältigende Volumen für das Testen und Nachverfolgen Infizierter wird in jedem Fall erheblich sein. Dazu braucht es auch entsprechende datenschutzgesetzliche Grundlagen, um die damit verbundenen Eingriffe in die persönliche Freiheit korrekt abzustützen, sowie die Sicherstellung des Schutzes der persönlichen Daten nach Ende der Pandemie, denn ohne Zwang zur Nutzung der verschiedenen Tools wird es wohl nicht gehen. Aus Sicherheitsgründen müssen das Herkunftsland der Software und die Örtlichkeit der Datenspeicherung mitberücksichtigt werden.

Mit einem umfassenden Pandemie-Management und der Verfolgung der oben beschriebenen Zielsetzungen kann ein Exit-Fahrplan an die Hand genommen werden.

6 Im Median von rund 20 Studien, die bis zum 6. April dazu veröffentlicht wurden, wird dieser Anteil auf 30 % geschätzt (Heneghan et al. 2020). Unter der Annahme einer Basisreproduktionszahl von 2,5 entspricht dies ca. 0,8 Ansteckungen pro infizierte Person, die während dieser Phase erfolgen. Das ist schon sehr nahe am Grenzwert von 1. Hinzu kommen jene Virusträger, die fälschlicherweise als negativ getestet werden (schätzungsweise bis zu 20 %) und jene, die nie Symptome entwickeln und das neue Coronavirus unbemerkt weitergeben.

7 Unter anderem: sehr hohe Penetration von Bluetooth-fähigen Handys; 75 % der diagnostizierten Infektionen, die aufgrund der Rückverfolgung gefunden werden.

8 Es wird bei dieser Rechnung angenommen, dass die Prävalenz von Covid-19 in der Bevölkerung – also inklusive jener, die nicht als krank diagnostiziert wurden – bei 1 Promille liegt.

9 Der Testbedarf ist umso geringer, je grösser der Anteil der diagnostizierten Fälle ist bzw. je geringer die Dunkelziffer der nicht-diagnostizierten Ansteckungen. Die hier angenommenen Werte sind eher vorsichtig gewählt.

3 _ Fahrplan für den Corona-Exit

In Kürze:

- **Wirtschaft:** Jegliche betrieblichen Aktivitäten sollen generell erlaubt sein. Als Grundsatz gilt eine Selbstdeklaration der Unternehmen, mit der sie sich zur Einhaltung der BAG-Hygienerregeln bekennen.
 - **Bildung:** Bei der schrittweisen Wiedereröffnung der Schulen wird das Alter der Schüler und die Fähigkeit zur Selbstorganisation berücksichtigt.
 - **Politik:** Zur Wiederherstellung der direkt-demokratischen Entscheidungsfindung ist die suspendierte Volksabstimmung vom 17. Mai im Sommer 2020 nachzuholen. Zur Wiederherstellung der parlamentarischen Entscheidungsfindung und als Garantie für eine funktionierende Gewaltenteilung sollten die Eidgenössischen Räte und kantonalen Parlamente baldmöglichst wieder tagen – auch im digitalen Rahmen.
 - **Bundesfinanzen:** Die zur Bekämpfung der Pandemie angehäuften Schulden des Bundes sind innert 15 Jahren wieder abzubauen.
 - **Digitalisierung:** Im Zuge der Bewältigung der Pandemie zeigt sich der Wert der Digitalisierung. Umso konsequenter ist die digitale Transformation voranzutreiben. Der Ausbau des Telekommunikationsnetzes muss Priorität haben.
 - **Impfungsvorbereitungen:** Bürokratische Hürden für die Einführung des Impfstoffs müssen frühzeitig abgebaut sowie die Lieferung und breite Verabreichung eines Corona-Impfstoffs logistisch aufgegleist werden.
-

3.1 _ Wirtschaft: Ein Grundsatz und neun Handlungsempfehlungen

Bei der (Wiederer-)Öffnung der Wirtschaft ab dem 26. April 2020 sollte der Bundesrat ein branchenneutrales Konzept vorlegen. Keinesfalls sollte «Bundesbern» auf Unternehmensebene entscheiden, wer nun wieder seinen Betrieb öffnen darf und wer nicht – das käme einer planwirtschaftlichen Lösung gleich und würde unzählige Präzedenzfälle schaffen. Vielmehr gilt es, neutrale Kriterien für alle sozialen Aktivitäten zu definieren. Als Anhaltspunkt dafür sollen die Hygiene-Regeln des BAG dienen. Ein Grundsatz sowie neun Handlungsempfehlungen sollten beim Hochfahren der wirtschaftlichen Aktivitäten gelten.

Grundsatz der Selbstdeklaration der Unternehmen

Jegliche betrieblichen Aktivitäten, die im Einklang mit den BAG-Hygienerregeln sind, sollten generell als erlaubt gelten. Dazu bedarf es einer Selbstdeklaration der Unternehmen. Privatpersonen und Unternehmen werden nicht zum Einholen einer Bewilligung verpflichtet. Vielmehr sollten die Behörden ex post die Einhaltung derselben kontrollieren, und bei Missachtung konsequent sanktionieren.

Damit können Läden wieder geöffnet werden, sofern die BAG-Empfehlungen zu Social Distancing, Desinfektion und «Tropfen-Einlass-System» (max. Anzahl Personen pro Verkaufsfläche) eingehalten werden. Auch Märkte sind wieder zugelassen, wenn sie zwischen den Verkaufsständen genügend Abstand wahren und den BAG-Empfehlungen folgen, dasselbe gilt für Restaurants, Cafés und Bars. Die jeweiligen Branchenverbände sollten hier ihre Mitglieder mit der Vorlage von Konzepten unterstützen.

Neun Handlungsempfehlungen

- 01_ Für alle Aktivitäten, für die Arbeiten im Homeoffice möglich ist, sollte auf freiwilliger Basis vorderhand auf die Rückkehr zum Normalbetrieb verzichtet werden. Die Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten, differiert allerdings stark von Branche zu Branche (vgl. Abbildung 3).
- 02_ Detailhandelsdienste, die über E- und M-Commerce abgewickelt werden können, sollen mit den bestehenden Sonderbestimmungen weiterhin aufrechterhalten werden. Hier dürfte die Covid-19-Pandemie in erster Linie auch den bereits laufenden Strukturwandel beschleunigen.
- 03_ Für alle Aktivitäten, bei denen eine personenbezogene Dienstleistung und Körperkontakt erfolgt (z.B. Coiffeur, Physiotherapie) und damit «Social Distancing» schwerer einzuhalten ist, sind strenge Regeln zu definieren (Maskentragpflicht, Gebrauch von Hygienehandschuhen).
- 04_ Um den Konflikt mit der medizinischen Eingrenzungsstrategie aufzulösen, empfiehlt sich die Erarbeitung eines koordinierten Pandemie-Managements mit der Europäischen Union für den Schengen-Raum. Damit kann auch die Personenfreizügigkeit wiederhergestellt werden.

Box 3

Grenzübertritte

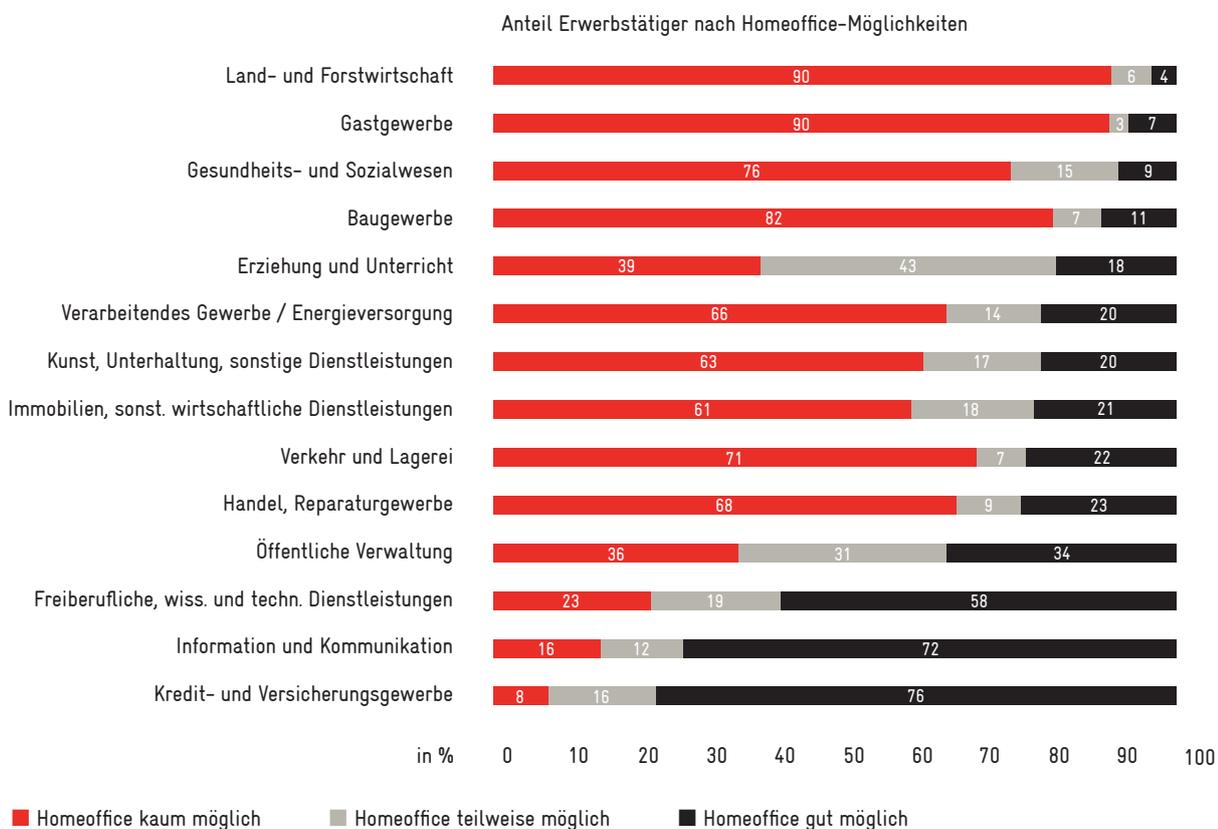
In normalen Zeiten überqueren rund 2.2 Mio. Personen pro Tag die Grenzen der Schweiz. Die meisten davon zu Freizeit Zwecken, gefolgt von Grenzgängern und weiteren beruflichen Einsätzen (BFS 2017). Aus wirtschaftlicher Sicht ist deshalb eine ungehinderte Ein- und Ausreise essenziell. Der Freizeitverkehr, darunter Touristen, die in die Schweiz kommen, ist eine relevante wirtschaftliche Grösse: Die touristische Wertschöpfung beträgt 19,3 Mrd. Fr. (2018), über 180 000 Vollzeitäquivalente arbeiten im Sektor (BFS 2020b). Da nicht nur der ausländische, sondern auch der inländische Tourismus beinahe komplett darniederliegen, dürften die Umsatzeinbussen der Branche - umgerechnet auf die Wochen des Lockdowns – beinahe 100% erreichen.

- 05_ Infrastrukturleistungen sind jederzeit aufrecht zu erhalten. So kann die Substitution des stationären Detailhandels mit E-Commerce-Angeboten nur geschehen, wenn die Netze der Telekommunikationsanbieter das erhöhte Datenaufkommen, und die Logistikunternehmen das erhöhte Paketaufkommen bewältigen können.
- 06_ Deregulierung (1): Mit einer Flexibilisierung behördlicher Vorschriften soll das Ansteckungsrisiko bei Produktion und Konsumation gemindert werden (Grünenfelder et. al 2020): Bereiche für eine Vorschriftenreduktion gibt es insbesondere im Arbeitsrecht (Flexibilisierung Nacht- und Wochenendarbeit), bei der Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten, etwa um Beispiel weniger Kontakte zwischen Personal und Kunden zu ermöglichen, und bei Vereinfachungen in der Logistik (Aufhebung Nachtfahrverbot, Abschaffung von Zöllen).
- 07_ Deregulierung (2): Selbstredend soll ein Exit-Fahrplan auch beinhalten, dass die in den vergangenen Wochen zur Krisenbewältigung eingeführten Regulierungen, die einen massiven Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen, sukzessive wieder aufgehoben werden (siehe Anhang 3).
- 08_ Ausdifferenzierung und Präzisierung der bisher vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft:
 - Beispiel 1: Die Liquiditätshilfen dürfen nicht zu Bailouts werden.
 - Beispiel 2: Arbeitnehmerüberlassung: Arbeitnehmende, die zurzeit Kurzarbeitsentschädigungen beziehen, sollten unbürokratisch an jene Branchen «ausgeliehen» werden können, die dringende Nachfrage nach Arbeitskräften haben. Damit könnte die effiziente Allokation von Arbeit branchenübergreifend sichergestellt werden.
- 09_ Keine Zweckentfremdung des Instruments der Kurzarbeit durch (teil-)staatliche Institutionen. Auch das gebührenfinanzierte SRF hat für seine Mitarbeitenden bereits Kurzarbeit angemeldet (Tages-Anzeiger, 2020a). Doch staatsnahe Betriebe, die entweder dem Bund gehören (SBB, Post) oder von der Allgemein-

Abbildung 3

Nur in wenigen Branchen ist Homeoffice für den Grossteil der Beschäftigten möglich

In der Kredit- und Versicherungsbranche und in der IT ist arbeiten im Homeoffice für einen Grossteil der Erwerbstätigen gut möglich. In der Landwirtschaft und dem Gastgewerbe können nur wenige Beschäftigte ihren Beruf im Homeoffice ausüben.



Anhand eines Datensatzes mit Informationen über die gängigen Arbeitsabläufe wurde für jeden Beruf beurteilt, ob die Möglichkeit besteht von zu Hause zu arbeiten (Dingel und Neiman, 2020). Diese Kategorisierung wurde von Avenir Suisse auf der Grundlage der Arbeitskräfteerhebung von 2017 für die Schweiz angewendet.

Quelle: BFS (SAKE 2017), eigene Berechnungen

heit mit Gebühren finanziert werden (SRF), sollten nicht das Instrument der Kurzarbeit überstrapazieren. Dieses dient aus makroökonomischer Sicht als automatischer Stabilisator konjunktureller Schwankungen und wurde zur Überbrückung von wirtschaftlich schwierigen Situationen in der Privatwirtschaft geschaffen.

3.2 _ Ein Exit-Fahrplan für das Bildungswesen

Die Wiedereröffnung der Schulen und weiterer Bildungsinstitutionen wäre eine der wichtigsten Erleichterungen. Homeschooling stellt für viele Eltern bei gleichzeitiger Berufstätigkeit eine zusätzliche Belastung dar (Ammann und Müller 2020). Für zahlreiche Erwerbstätige ist die Aufnahme des regulären Schulbetriebs daher Voraussetzung, um wieder in vollem Umfang arbeiten zu können. Die Wiedereröffnung ist aber selbstverständlich auch aus Sicht der Lernenden wünschenswert, denn bei langen Schulschliessungen nimmt der Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler nachweislich ab. Insbesondere Kinder, die zuhause weniger gefördert werden, leiden unter den Schulschliessungen. Nachfolgende Überlegungen richten sich nach ökonomischen Gesichtspunkten und haben vor allem die Entlastung der Familien im Fokus. Demnach ist der Bildungsbetrieb im Sinne der Komplementarität zur Wirtschaft wieder aufzunehmen.

Öffnung der Schulen in den nordischen Ländern

Die nordischen Länder haben angekündigt, ihre Schulen stufenweise wieder zu öffnen. Dänemark plant Krippen, Kindergärten sowie die 1. bis 5. Primarstufe bereits am 15. April im Zuge der allgemeinen Lockerungen der Massnahmen wieder in Betrieb zu nehmen (Financial Times 2020). Mittelschulen bleiben allerdings bis am 5. Mai geschlossen. Norwegen will am 20. April in einem ersten Schritt Kindergärten, am 27. April die Primarschulen wieder öffnen (The Local 2020). In Deutschland werden erste Diskussionen über mögliche Daten erst Dienstag nach Ostern erwartet (Tagesschau.de 2020). Je nach Bundesland wurden Eröffnungen vom 20. bis 24. April vorgesehen. Österreich verkündete zwar eine baldige Öffnung der Läden unter Beachtung der Distanz- und Hygienevorschriften, Schulen, da kleine Kinder diese Regeln nur begrenzt einhalten können, sollen jedoch erst Mitte Mai öffnen.

Bei der schrittweisen Wiedereröffnung sollte das Alter der betroffenen Schülerinnen und Schüler und damit ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation berücksichtigt werden. Unmittelbar kann mit Halbklassen und unterschiedlichen Präsenzzeiten eine Entlastung der Eltern erreicht werden. Somit können die Platzverhältnisse optimiert und der soziale Austausch im begrenzten Rahmen wieder ermöglicht werden. Jedoch sind es die Kantone, welche für eine den örtlichen Gegebenheiten passende Strategie besorgt sein müssen, sobald der Bundesrat die Wiedereröffnung erlaubt.

Mögliches Vorgehen:

Phase I	Kindertagesstätten	Bisher keine Schliessung von Kindertagesstätten; Status quo beibehalten.
	Kindergärten	Wiedereröffnung von Kindergärten mit gestaffelter Teilnehmerzahl.
	Primarstufe/Sek I	Mit Anpassungen des Stundenplanes, der einen Unterricht in Halbklassen erlaubt, kann die Anzahl Kinder im Präsenzunterricht verringert werden.
Phase II	Sekundarstufe II (Berufliche Grundbildung, Gymnasien, Mittelschulen)	Ältere Schülerinnen und Schüler können sich schon besser eigenständig organisieren. Hier kann weiterhin Fernunterricht eingesetzt werden. Dank einer verzögerten Öffnung werden auch die Ansteckungsgefahren im öffentlichen Verkehr reduziert.
Phase III	Tertiärstufe (Hochschulen, Höhere Fachschulen)	Da Ende April bereits die Hälfte des Semesters erreicht sein wird, sollen Hochschulen bis zum Beginn des Herbstsemesters vollständig auf Fernunterricht setzen.

Sämtliche zentralen Prüfungen wie beispielsweise Lehrabschlussprüfungen, Matura, Semesterprüfungen etc. sind unter Einhaltung der Richtlinien des BAG gegebenenfalls mit Anpassungen der Prüfungsmodalitäten durchzuführen. Ausnahmen in der Präsenzpflcht und für Prüfungen sollen für Kinder mit vulnerablen Personen im Haushalt und Jugendliche aus der Risikogruppe gewährleistet werden.

In der Übergangsphase bis zu einem Normalbetrieb ist Flexibilität verlangt. Die erarbeiteten Online-Formate gilt es daher möglichst schnell zu evaluieren und gegebenenfalls zu verbessern. Bei all diesen Überlegungen soll der Schutz der Lernenden und Lehrenden Priorität geniessen.

3.3 _ Wiederherstellung der direkt-demokratischen und parlamentarischen Entscheidungsfindung

Nachholung der suspendierten Volksabstimmung vom 17. Mai im Sommer 2020

Der ausserordentlichen Lage gemäss Epidemien-gesetz inhärent ist die vorübergehende Übertragung der Verordnungskompetenz, die geltende Gesetze übersteuern kann, auf die Exekutive. Dieser Zustand darf in einer modernen, auf Gewaltenteilung ausgelegten Demokratie selbstredend nur vorübergehender Natur sein und ist auf sechs Monate beschränkt. Umso wichtiger ist es, dass (neben den kantonalen Parlamenten) insbesondere die eidgenössischen Räte ihre Arbeit alsbald wieder aufnehmen und die direktdemokratische Mitbestimmung des Souveräns wieder gewährleistet wird.

Am 18. März suspendierte der Bundesrat die Eidgenössische Volksabstimmung vom 17. Mai 2020. Diese ist baldmöglichst nachzuholen. Über die Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)», über die Änderung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) sowie über die Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) (Steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten) sollten die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger noch im Sommer 2020 befinden können. Ein «Zuwarten» bis zum nächsten ordentlichen Abstimmungstermin vom 27. September 2020 erscheint aus demokratiepolitischen Gründen nicht opportun. Entsprechend ist raschestmöglich durch den Bundesrat ein neuer Abstimmungstermin festzulegen.

Die Nachholung der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 17. Mai 2020 schliesst eine Aufrechterhaltung des Versammlungsverbots nicht aus. Diese wirksame Massnahme gegen die Pandemie sollte vorderhand aufrechterhalten werden, um nicht eine neue zweite Welle auszulösen.

Rückkehr zum parlamentarischen Entscheidungsfindung

Die parlamentarische Obergewalt legitimiert das staatliche Handeln. Den Eidgenössischen Räten kommt die Rolle der Hüter der Verhältnismässigkeit zu. Allerdings ergeben sich für die parlamentarische Arbeit zwei zentrale Herausforderungen, die unmittelbar anzugehen sind:

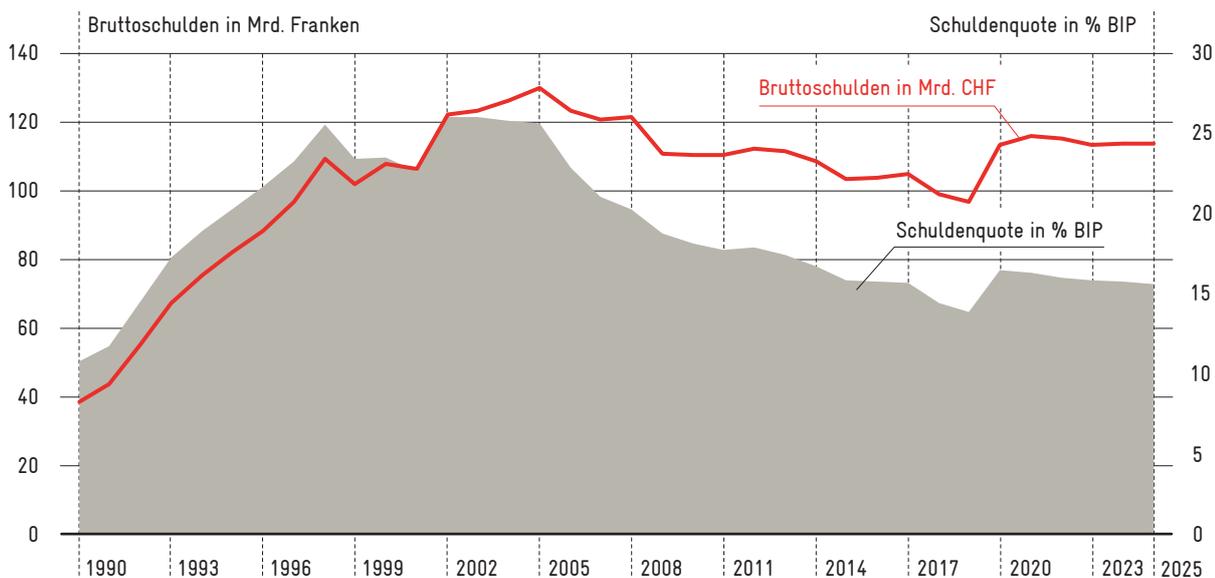
- Erstens werden normale Parlamentsitzungen im gewohnten Umfeld aus gesundheitspolitischen Überlegungen in nächster Zeit kaum opportun sein. Aufgrund der Hygienevorschriften und Social Distan- cing führt das dazu, dass gemäss Beschluss des Büros des National- und Ständerats (Bundesversammlung 2020a) die Räte eine ausserordentliche Session in einer Berner Messehalle durchführen sollen. Ignoriert wurde, dass genau für solche Notsituationen wie jetzt die Möglichkeit eines E-Parlaments bestehen sollte. Am 11. März 2020 wurde hierzu eine Interpellation eingereicht (Bundesversammlung 2020b). Virtuelles kollaboratives Zusammenarbeiten ist mit modernen Kommunikationsmitteln heute möglich. Zwar sieht das Gesetz (ParlG Art. 32, SR 171.10) vor, dass die Eidgenössischen Räte in Bern zusammenkommen. Eine Anpassung wäre aber schnell vollzogen, wie beispielsweise das digital agierende EU-Parlament aufzeigt (Europäisches Parlament 2020). Die eidgenössischen Räte sollten diesem Beispiel folgen.
- Zweitens führt die aktuelle Krise zu einer Vielzahl von notwendigen parlamentarischen Entscheidungsfindungen – nicht nur bezüglich der dringlichen Gesetzgebung zur Linderung der Krise und ihrer Folgen, sondern auch aufgrund des Einflusses auf die bisherigen, ohnehin bereits sehr komplexen Dossiers (AHV-Reform, BVG-Reform, Rahmenabkommen, Kampfjet-Beschaffung etc.). Der zu erwartende Konjunkturreinbruch und die steigende Arbeitslosigkeit werden die finanzielle Lage der Vorsorgewerke weiter verschärfen und den Reformdruck entsprechend erhöhen. Um diese anspruchsvollen Arbeiten bewältigen zu können und nicht in eine Art «parlamentarischen Notbetrieb» zu verfallen, ist eine höhere Kadenz der parlamentarischen Sessionen zu prüfen. Eine Durchführung der Parlaments- und Kommissionssitzungen im digitalen Raum könnte die zusätzliche Arbeitsbelastung immerhin etwas verringern.

3.4 _ Der Schulden-Exit: Ein Fahrplan zum Wiederabbau der Bundesschulden

Besonders gefordert werden National- und Ständerat in der Finanzpolitik sein. Schon jetzt steht fest, dass die Bundesschulden stark ansteigen werden – *Abbildung 4* zeigt dies, auf Basis der bisher durch den Bundesrat beschlossenen Zusatzausgaben (inkl. Schätzung für Kreditausfälle), eindrücklich. Doch auch in den Folgejahren ist aufgrund der Nachwirkungen der Krise und der damit verbundenen wahrscheinlich tieferen Steuereinnahmen sowie höheren Sozialausgaben mit einer steigenden Belastung der Bundesfinanzen zu rechnen.

Abbildung 4

Voraussichtliche Entwicklung der Bundesschulden aufgrund der Corona-Krise (inkl. impliziter Kreditausfälle) *



* Annahmen: Sämtliche beschlossenen Gelder für Unterstützungsmassnahmen werden durch zusätzliche Schuldenaufnahme bezahlt. Bezüglich Bürgschaften für Unternehmenkredite wird eine Ausfallrate von 33% angenommen. Diese werden gleichmässig auf die folgenden 5 Jahre (voraussichtliche Laufzeit der verbürgten Kredite) aufgeteilt.

Quellen: EFV (2020). Seco (2020). Eigene Berechnungen und Schätzungen

Umso wichtiger ist es, sich bereits mit einem Plan zum Wiederabbau der Bundesschulden zu beschäftigen. Denn eines hat uns die jetzige Krise eindrücklich gelehrt: Tiefe Staatsschulden sind die beste Versicherung, um auf solch aussergewöhnliche Ereignisse adäquat reagieren zu können. Sie garantieren, dass wir als Gesellschaft eben gerade diese zeitlich limitierten, aber mit ausserordentlich hohen Kosten verbundenen Risiken tragen und den ökonomischen Wohlstand im Krisenfall absichern können.

In jüngster Vergangenheit stand die Schuldenbremse des Bundes oft in der Kritik, weil ihrem Mechanismus inhärent ist, dass die Bundeskasse aufgrund nicht genutzter Kreditreste im Schnitt mit rund 1 Mrd. Fr. Überschuss abschliesst. Dieser Mechanismus erweist sich heute als Glücksfall, der als Basis für den Wiederabbau der Schuldenlast dienen sollte. In einem ersten Schritt ist daher auf die geplante Änderung des Finanzhaushaltgesetzes (Bundesrat 2019) zu verzichten, da diese den angesprochenen Mechanismus aufweichen wollte. Dies reicht aber nicht: Ziel sollte es sein, dass die Schulden des Bundes aus Gründen der Generationengerechtigkeit spätestens in rund 15 Jahren wieder auf dem heutigen Niveau zu stehen kommen (d.h. die voraussichtliche Neuverschuldung von rund 30 Mrd. Fr., (vgl. Abbildung 4, wieder abgebaut würde). Um dies zu erreichen, müsste nach Ende der Krise schon im Budgetprozess im Mittel jeweils ein Überschuss von einer Milliarde veranschlagt werden (zusammen mit den systeminhärenten Überschüssen ergäbe das in der jährlichen Schlussabrechnung zwei Milliarden). Es versteht sich von selbst, dass dieses, angesichts der Lage auch langfristig ehrgeizige Ziel nur mit strenger finanzpolitischer Disziplin und dem Willen zu Reformen insbesondere im Sozialbereich zu erreichen ist.

3.5_Schaffung von Rahmenbedingungen für die digitale Transformation

Aktivitäten, die keine physische Präsenz erfordern, können weiterhin digital durchgeführt werden. Das klassische Beispiel ist hierzu das Homeoffice (vgl. Kapitel 3.1). Bei der Substitution von analog zu digital besteht

aber weiterhin Handlungsbedarf sowohl auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, als auch bei staatsnahen Betrieben.

So sind digitale Aktivitäten auf eine funktionierende und leistungsfähige Infrastruktur im Hintergrund angewiesen. Dabei sind die Bundesbetriebe teilweise an ihre Belastungsgrenzen geraten. Die Logistik der Post kam bei der Abwicklung des markant gestiegenen Paketaufkommens an ihre Grenzen. Grund dafür war, dass die seit Jahren zu beobachtende Verschiebung vom stationären Detailhandel zum Online-Detailhandel im Lockdown einen massiven Schub erhalten hat. Für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern über diese neuen digitalen Kanäle ist es nun unabdingbar, dass die Postinfrastruktur weiterhin funktioniert. Über Kooperationen der Post mit privaten Online-Shop-Betreibern und Lieferdiensten sind in dieser Krisensituation rasch und unbürokratisch tragfähige Lösungen zu ermöglichen (NZZ 2020a).

Gerade zu Beginn des Lockdowns ist in der Schweiz auch das Telekomnetz der Swisscom an den Anschlag geraten (Tages-Anzeiger 2020b). Das Umstellen auf Homeoffice von unzähligen Unternehmen hat zu einer massiven Verschiebung der Nachfrage geführt und auch zu einer starken Zunahme der Sprach- und Videotelefonie. Mittlerweile hat sich die Situation entschärft, doch die Netze sind weiterhin stark ausgelastet. Dies zeigt, dass auch in Zukunft der Netzausbau Priorität haben muss. Die Bundesbehörden sollten gerade bei den Ausführungsbestimmungen zum neuen Mobilfunkstandard 5G klare Rahmenbedingungen schaffen (Müller und Ammann 2020): Ohne solche Leitplanken des Bundes kann die neue Technologie nur verzögert eingeführt werden.

Die konsequente digitale Transformation des öffentlichen Sektors sollte aber auch die Digitalisierung der direkten Demokratie umfassen (siehe Kapitel 3.4). Die Suspendierung der Volksabstimmung vom 17. Mai 2020 durch den Bundesrat zeigt eindrücklich, welche Bedeutung E-Voting für eine funktionierende direkte Demokratie haben könnte. Das zögerliche Vorgehen in den letzten Jahren, insbesondere seitens der Bundeskanzlei, rächt sich jetzt. Die Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb ist für eine Stärkung der Schweizer Volksrechte unabdingbar (Ammann und Schnell 2019). Dazu ist auch E-Collecting voranzutreiben, das elektronische Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden. Damit würde auch der vom Bundesrat beschlossene Fristenstillstand für eidgenössische Volksbegehren hinfällig (Bundesrat 2020c). Die dazugehörige Infrastruktur ist die elektronische Identität (E-ID). Da das Referendum gegen das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID) erfolgreich zustande gekommen ist, ist eine Volksabstimmung zum erstmöglichen Zeitpunkt anzusetzen. Letztlich ist auch die digitale Transformation im öffentlichen Gesundheitswesen voranzutreiben. Wesentlich ist hier die Schaffung eines elektronischen Patientendossiers.

3.6 _ Vorkehrungen für eine umfassende Impfung der Bevölkerung

Ein Ende der Pandemie wird durch das Eintreten eines der folgenden drei Ereignisse erfolgen:

- 01_ Eine signifikante Mehrheit der Bevölkerung überlebt die Erkrankung und entwickelt eine genügend langanhaltende, natürliche Immunisierung (Stichwort: Herdenimmunität).
- 02_ Es wird ein wirksames Heilmittel für die Lungenkrankheit gefunden.
- 03_ Es wird eine wirksame Impfung gefunden. ⁻⁹

Die grösste Hoffnung liegt derzeit auf dem letzten Punkt. Zurzeit laufen weltweit nahezu 60 Forschungsprogramme für die Entwicklung wirksamer Impfstoffe (Infovac 2020). Auch wenn bisher selten so schnell Fortschritte für die Bekämpfung einer Krankheit erreicht worden sind, wird es nach aktuellen Schätzungen

9 Unter der Annahme, dass die Immunität nach einer Erkrankung oder nach einer Impfung langfristig gewährt bleibt.

mindestens zwölf bis achtzehn Monate (NZZ 2020b), also mindestens bis Frühjahr 2021 dauern, bevor ein ausreichend getesteter und marktreifer Wirkstoff in der Schweiz oder im Ausland zur Verfügung stehen wird.

In Anbetracht der enormen Kosten des Lockdowns und der einschneidenden Einschränkungen der persönlichen und unternehmerischen Freiheiten ist es sehr wichtig, den Zugang zum Impfstoff in der Schweiz unter Berücksichtigung der internationalen Solidarität möglichst zeitnah nach Abschluss der klinischen Tests zu sichern.

Bürokratische Hürden für die Einführung des Impfstoffs in der Schweiz abbauen

Die Zuständigkeit für die Zulassung eines Medikaments liegt in die Schweiz bei Swissmedic. Für eine rasche Zulassung des neuen Impfstoffes sind die nötigen Ressourcen bei dieser Organisation zur Verfügung zu stellen und ein koordiniertes Vorgehen mit dem Ausland zu gewähren (kein «Swiss Finish»). Eine Voraussetzung dafür wurde in der Covid-Verordnung 2 (Veränderung vom 3. April 2020, Bundesrat 2020d) geschaffen: Swissmedic kann im Rahmen der Prüfung von Zulassungsgesuchen auf der Grundlage einer Nutzen-Risiko-Analyse bei Arzneimitteln gegen Covid-19 Abweichungen von den geltenden heilmittelrechtlichen Vorgaben bewilligen.

Ist der Wirkstoff zugelassen, muss die Finanzierung des Impfstoffes – also die Kostenübernahme durch den Staat oder durch die Krankenversicherungen – vorgängig geklärt werden.⁻¹⁰ Das BAG bzw. das EDI ist dabei gut beraten, Modelle für die Preisfestlegung bereits dieses Jahr anzudenken, also bevor der Impfstoff fertig entwickelt ist. Ist ein wirksamer Impfstoff erfunden, darf keine Zeit für lange Preisverhandlungen verloren gehen.

Lieferung und Verabreichung von Impfstoffen in der Schweiz sichern

Bereits vor der Covid-19 Krise war der weltweite Impfstoff-Markt durch einen chronischen Nachfrageüberhang charakterisiert (BAG 2019). Im jetzigen Kontext ist zu erwarten, dass sich die Nachfrage nach herkömmlichen Impfungen, z.B. gegen die saisonale Grippe, weiter erhöht. Das heute schon knappe Produktionsangebot herkömmlicher Impfstoffe wird sich noch mehr verschärfen, wenn manche Hersteller ihre Produktion zu Gunsten eines Covid-19-Impfstoffs umstellen könnten.⁻¹¹

Ab dem Zeitpunkt, da Impfstoffe gegen Covid-19 entwickelt und in der Schweiz verfügbar sind, muss der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen für ihre Distribution und ihre Verabreichung an die Bevölkerung (z.B. via Hausärzte oder Apotheker) sorgen. Dies ist keine triviale Angelegenheit: um den nötigen «Herdenschutz» zu garantieren, müssen allenfalls mehrere Millionen Einwohner in der Schweiz über eine kurze Zeitspanne geimpft werden. Ebenfalls muss bis dann die Frage einer allfälligen Impfpflicht für Risikogruppen, wie im Epidemien-gesetz bei besonderer Lage (Art. 6 EpG) vorgesehen, geklärt und allenfalls verabschiedet worden sein.

10 N.B. Die Kosten für die Beschaffung wichtiger medizinischer Güter werden vom Bund vorfinanziert, soweit er die Güter beschafft (Art. 4i, Covid-Verordnung 2, Veränderung vom 3. April 2020).

11 Zudem stehen zur Bekämpfung von Covid-19 auch Arzneimittel im Fokus (Medikamente oder Impfstoffe), die bereits gegen eine andere Krankheit wie Malaria, Hepatitis oder HIV zugelassen sind (VFA 2020). Für diese Wirkstoffe muss nur die Wirksamkeit gegen Covid-19 geprüft werden, die klinischen Tests bezüglich Nebeneffekte wurden bereits durchgeführt. Bei einem bestehenden Impfstoff könnte somit das Risiko reduziert werden, Millionen von gesunden Menschen mit einem Arzneimittel mit unbekanntem Nebeneffekten zu behandeln. Bei neuen Impfstoffen hingegen müssten allfällige Nebenwirkungen zuerst mit klinischen Studien belegt werden, was die Einführung des Medikaments verzögern würde. Wird ein bestehender Wirkstoff stärker für die Covid-19 Bekämpfung eingesetzt, so könnte dieses Mittel für die Bekämpfung der ursprünglichen Indikation fehlen. Das Monitoring der Verfügbarkeit herkömmlicher Impf- und Wirkstoffe und allenfalls der Aufbau von Pflichtlagern solcher Medikamente wird deshalb nochmals an Bedeutung gewinnen und darf nicht im Schatten der Covid-19-Bekämpfung vernachlässigt werden.

4. _ Informationsbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft beachten

In Kürze:

- *Ein klare Kommunikation der Behörden fördert das Verständnis bei der Bevölkerung für die temporäre Einschränkung der Freiheitsrechte und schafft Planungssicherheit für die Unternehmen.*
 - *Die wichtigsten Entscheidungs- und Orientierungsgrössen des Pandemie-Managements der Behörden müssen bekannt und zugänglich sein.*
 - *Die Innovationskraft der Unternehmen ist zentral für die Bewältigung der Pandemie.*
-

4.1 _ Klare Kommunikation der nächsten Schritte vordringlich

Das vom Bundesrat kommunizierte Ziel mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage und der Anordnung des Lockdowns am 16. März 2020 war klar: Das exponentielle Wachstum der Neuanssteckungen mit Covid-19 zu brechen, um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern. Für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt bei der Bewältigung der Pandemie sind Transparenz als auch die klare Kommunikation der nächsten Schritte aber unabdingbar. Sie würden zugleich das Verständnis der Bevölkerung für die Einschränkungen der individuellen Freiheitsrechte fördern und schaffen die dringend notwendige Planungssicherheit für die Unternehmen. Nur gut informierte Einwohnerinnen und Einwohner können einen wesentlichen individuellen Beitrag für die Bewältigung der Pandemie leisten und ausreichend Verständnis für die Einschränkung ihrer Freiheitsrechte entgegenbringen.

In den ersten Wochen des Epidemieausbruchs hat der Bundesrat oft und zeitnah über die Entwicklung der Situation berichtet und seine Entscheidungen auf Basis von epidemiologischen Überlegungen begründet. Die Kurzfristigkeit der Information war den sich in hoher Kadenz ändernden Ereignisse geschuldet. In der jetzigen, zweiten Phase der Krisenbewältigung ist nun aber eine klare Kommunikation der mittel- bis langfristigen strategischen Ziele des Bundesrates sowie des Fortschritts hin zur Erreichung dieser Ziele nötig. Dabei bedarf es nicht nur direkter Medienarbeit. Die wichtigsten Entscheidungs- und Orientierungsgrössen der Behörden müssen der Bevölkerung und der Wirtschaft bekannt und zugänglich sein.

4.2 _ Beantwortung offener Fragen zu Epidemiologie und Strategie

Aus den obigen Überlegungen ergibt sich – im Wissen darum, dass viele Unsicherheiten mit der jetzigen Situation verbunden sind und dass sich das Kenntnisstand über die Covid-19-Krankheit laufend verändert – , dass gegenüber Öffentlichkeit und Unternehmen folgende Fragen durch die per Notrecht agierenden Behörden beantwortet werden sollten (keine abschliessende Liste):

Epidemiologische Situation

- Ab wann und in welchem Umfang sieht der Bund das breite Testen der Bevölkerung auf Infektionen und Antikörper vor?
- Wie will der Bund das Risiko weiterer epidemischer Wellen kontrollieren?

Strategie des Bundesrates

- Welches sind die entscheidenden Orientierungsgrössen zur Lockerung oder Verschärfung der Pandemiebestimmungen?
- Welche konkrete Strategie – neben der unmittelbaren Vermeidung einer Überlastung des Gesundheitssystems – verfolgt der Bund mittel- bis langfristig?
- Welche Lockerungsschritte sieht der Bundesrat grundsätzlich für die Zeit nach dem Lockdown vor?
- Wie verbindlich werden nach der schrittweisen Aufhebung des Lockdowns die Vorschriften zur Eindämmung der Pandemie (z.B. Pflicht zum «Tracing») sein? Wird man die Einhaltung von Quarantänen überwachen und eine Verletzung sanktionieren?
- Was sind die ökonomischen Kosten der verschiedenen Eindämmungsmassnahmen gemäss Schätzungen des Bundes?

Eine klare Kommunikation der nächsten Schritte und die Beantwortung der offenen Fragen durch den Bundesrat sind insbesondere auch für die Planungssicherheit der Unternehmen und den Werkplatz Schweiz von grösster Bedeutung. Die Pandemie ruft eindrücklich in Erinnerung, wie zentral die Innovationskraft der Unternehmen (wie z.B. Logistik, Medtech, Finanzdienstleistungen) bei der Bewältigung der Krise ist und welche Rolle die medizinische und pharmazeutische Forschung der Schweizer Unternehmen auf dem Weg zurück in die Normalität spielt. Ohne erfolgreiche Grossunternehmen, KMU und Start-ups nimmt der Grad an Verletzlichkeit zu. Eine Re-Stabilisierung der Schweizer Unternehmenslandschaft und rasche konjunkturelle Erholung sind daher unabdingbar, um die soziale Kohäsion in unserem Land zu sichern.

Anhang 1: Was wir (nicht) über den Virus wissen

- Die Inkubationszeit der Krankheit COVID-19 bei einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus beträgt im Median 5,5 Tage, sie kann aber auch bis zu 14 Tage dauern. 20 % bis 50 % der Infizierten zeigen keine oder fast keine Symptome.
- Eine infizierte Person ist etwa 1 bis 2 Tage vor Auftreten der ersten Symptome ansteckend.
- Die Übertragung erfolgt in allererster Linie über Tröpfcheninfektion, also v.a. über Niesen und Husten. Schmierinfektion (auch: «Kontaktinfektion»), also die Übertragung des Erregers durch berührte Gegenstände, ist theoretisch nicht ausgeschlossen, aber sehr selten. Der Virologe Hendrik Streeck präzisiert, damit eine Türklinke infektiös sein könne, müsse ein Infizierter in die Hand gehustet und damit draufgegriffen haben und die zu infizierende Person kurz danach selber auf die Türklinke greifen und sich ins Gesicht fassen (ZDF 2020). Eine Übertragung über längere Luftwege, wie z.B. beim Masernvirus, findet nicht statt.
- Covid-19-Erkrankte können nach etwa 10 Tagen nach Ausbruch der Krankheit keine anderen Menschen mehr infizieren (Tages-Anzeiger 2020b).
- Die ETH hat berechnet, dass ohne spezielle Schutzmassnahmen eine mit dem Coronavirus infizierte Person im Durchschnitt zwischen 2 und 3,5 Menschen ansteckt. Das ist der sogenannte R0-Wert.
- Da das Virus ähnliche Infektionswege wie die Grippe und andere Erkältungsviren hat, überträgt es sich im Sommer v.a. wegen der erhöhten Luftfeuchtigkeit vermutlich weniger einfach als im Winter. Der Sommer allein dürfte wegen der fehlenden Grundimmunisierung der Bevölkerung jedoch nicht ausreichen, um die Infektionswelle massgeblich einzubremsen (Quarks 2020).
- Das Virus greift vor allem alte Menschen an. Kinder sind so gut wie nicht davon betroffen. Damit unterscheidet es sich wesentlich von der spanischen Grippe, die unter den 20- bis 40-Jährigen besonders viele Todesopfer forderte, und auch von normalen Influenzaviren, die nicht nur alte Menschen, sondern auch Kinder besonders gefährden. Pro Jahr sterben weltweit 200 000 bis 650 000 Menschen an der Grippe; in der Schweiz liegt diese Zahl jährlich zwischen 300 und 2500.
- Die Sterblichkeitsquote der Corona-Infizierten ist bis dato nicht genau bekannt. Das liegt vor allem daran, dass die Schätzungen zur Dunkelziffer der Infektionen sehr weit auseinandergehen. Russel et al. (2020) beispielsweise schätzen die sogenannte «Infection Fatality Rate (IFR)» auf 0,5 % (Russell 2020a). Damit wiese COVID-19 eine fünf- bis fünfzehnmal höhere Sterblichkeit als die normale Grippe auf.
- Zum Anteil nicht erfasster Infektionen kursieren sehr unterschiedliche Schätzungen. Abhängig von der Testhäufigkeit und -strategie schwanken die Werte auch von Land zu Land stark. Ferguson et al. (2020) schätzen, dass die Gesamtzahl der Infektionen weltweit das 58fache (!) der bestätigten Infektionen ausmachen, für die Schweiz kommen die Autoren auf Faktor 20, für Grossbritannien auf Faktor 104. Das würde das Virus bezogen auf seine Tödlichkeit eher in die Nähe einer normalen Grippe rücken. (Alle Schätzungen sind allerdings mit einem grossen Konfidenzintervall versehen). Li, Ruiyun et al. (2020) berechnen, dass im globalen Schnitt 14 % aller Fälle als solche dokumentiert sind, was etwa Faktor 7 (tatsächliche/bestätigte Infektionen) entspräche. Russel et al. (2020b) berechnen mit ihrem Modell z.B. für die Schweiz eine Detektionsquote von 21%, für die USA von 12 %, für Italien von 5,4% und für Norwegen von 55 %.
- Herdenimmunität werden wir bei einer die Spitalkapazitäten nicht überlastenden Verbreitungsgeschwindigkeit des Virus nicht vor Marktreife eines Impfstoffs erreichen. Je grösser das R0-Wert einer Infektion, desto grösser muss der Anteil der Bevölkerung sein, der gegen das Virus immun ist, damit es sich nicht unkontrolliert verbreitet. Im Falle von Sars-CoV-2 müssten etwa zwei Drittel der Einwohner immun sein.

Das sind in der Schweiz knapp 6 Mio. Personen. Wenn man gemäss den obigen Schätzungen für die Schweiz einen Faktor 7 der Gesamtzahl gegenüber den bestätigten Infektionen annimmt, dann bedeutet 800 bestätigte Infektionen pro Tag (die das hiesige Spitalsystem wohl nicht überlasten) 5600 tatsächliche Infektionen. Damit wäre erst nach über 1000 Tagen Herdenimmunität erreicht.

Anhang 2: Per Notrecht angeordnete Massnahmen in der Schweiz

Um der Ausbreitung des Coronavirus zu begegnen, hat der Bundesrat zum Schutz der Bevölkerung zahlreiche notrechtliche Massnahmen angeordnet.

Einschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs

Mit der Covid-Verordnung 2 wurden einzelne Grenzübertritte geschlossen, die Kontrollen intensiviert und die Grenzübertritte eingeschränkt. So ging das Aufkommen an den Grenzübergängen des Tessins um 60 % zurück. Doch nicht nur der Personenverkehr ist betroffen, sondern auch für den Warenverkehr gelten veränderte Regeln: So bedarf es für die Ausfuhr medizinischer Schutzausrüstung neu einer Bewilligung. Die Schweiz kennt aber kein generelles Exportverbot für medizinische Güter wie einige andere Länder.

Erleichterungen für medizinische Güter

Erleichterungen gelten hingegen für die Einfuhr und Inverkehrbringung von Pharma- und Medizinprodukten sowie Schutzausrüstungen, die der Bekämpfung des Coronavirus dienen. Der Bund führte weiter eine Meldepflicht über die Bestände an medizinischen Gütern ein und zentralisierte teilweise deren Beschaffung. Ebenso können Unternehmen zur Produktion medizinischer Güter verpflichtet werden. Rechtlich vorgesorgt wurde auch im Falle der Entdeckung eines Wirkstoffes gegen Covid-19: Ein solcher Wirkstoff dürfte in der Schweiz auch ohne Zulassungsbescheid in Verkehr gebracht werden.

Einschränkungen der individuellen Freiheiten

Präsenzveranstaltungen in Ausbildungsstätten wurden aufgrund der Gefahr der Weiterverbreitung des Virus verboten, ebenso die Durchführung von Veranstaltungen. Es gilt ein Verbot von Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen. Öffentlich zugängliche Einrichtungen und Geschäfte mussten schliessen, offen bleiben dürfen nur Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. Kantone können – auf begründetes Gesuch hin – über die durch den Bund verfügten Massnahmen hinausgehen. Flexibilisierungen gab es hingegen für Paket- und Postdienste, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten: Lieferungen sind – auch arbeitsrechtlich – an sieben Tagen pro Woche möglich.

Einschränkungen in der Gesundheitsversorgung

Nicht dringend angezeigte medizinische Eingriffe sind in Spitälern, bei Arztpraxen und Zahnarztpraxen untersagt, weshalb es nun auch Mitarbeiter im Gesundheitswesen gibt, die auf Kurzarbeit sind. Für Spitalabteilungen mit Corona-Patienten sind hingegen die Arbeits- und Ruhezeiten sistiert, um die Versorgungssicherheit durch Fachkräfte aufrechtzuerhalten.

Einschränkungen der politischen Rechte - Primat der politischen Exekutiven

Der Lockdown hat auch Auswirkungen auf die Ausübung der politischen Rechte: Die Eidgenössische Volksabstimmung vom 17. Mai 2020 wurde vom Bundesrat abgesagt, da befürchtet wird, eine umfassende Meinungsbildung der Stimmberechtigten sei aufgrund des Verbots von Publikumsveranstaltungen nicht möglich (Bundesrat 2020c). Für alle hängigen eidgenössischen Initiativen und Referenden stehen die Sammel- und Behandlungsfristen still, und die Frühlingssession der Eidgenössischen Räte wurde abgebrochen. Ähnliches ist auf kantonaler Ebene zu beobachten. Dazu empfiehlt der Bundesrat den Kantonen und Gemeinden ausdrücklich, Gemeindeversammlungen nur in zwingenden Fällen zu bewilligen. Die Pandemiekrise führt dazu, dass die politische Entscheidungsgewalt derzeit primär bei den politischen Exekutiven liegt.

Anhang 3: Detailübersicht der Covid-19-Regulierungen in der Schweiz

Konkret wurden im Zuge der Covid-19-Regulierungen sieben der durch die Verfassung garantierten Grundrechte eingeschränkt. Das Recht auf persönliche Freiheit, die Glaubensfreiheit, der Anspruch auf Grundschulunterricht, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit (die Versammlungsfreiheit ist ganz stillgelegt). Im Detail beinhaltet das folgende Regulierungen:

- Verbot von Menschenansammlungen von mehr als 5 Personen im öffentlichen Raum
- Verbot von Veranstaltungen
- Absage Volksabstimmung vom 17. Mai 2020
- Verbot von Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten
- Generelle Einreisebeschränkungen/Einschränkungen beim Grenzübergang / Einschränkung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs
- Faktische Aufhebung der Schengen Innen- und Aussengrenzen
- Behördliches Verbot für Gesundheitseinrichtungen, nicht dringend angezeigte medizinische Untersuchungen, Behandlungen und Therapien (Eingriffe) durchzuführen
- Behördliche Schliessung der Einkaufsläden und Märkte
- Behördliche Schliessung der Restaurantsbetriebe
- Behördliche Schliessung der Barbetriebe, Diskotheken, Nachtclubs und Erotikbetriebe
- Behördliche Schliessung der Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, namentlich der Museen, Bibliotheken, Kinos, Konzerthäuser, Theater, Casinos, Sportzentren, Fitnesszentren, Schwimmbäder, Wellnesszentren, Skigebiete, botanische und zoologische Gärten und Tierparks
- Behördliche Schliessung von Betrieben mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetik
- Behördliche Schliessung von Campingplätzen
- Kontrolle der Ausfuhr von für die Gesundheitsversorgung wichtigen Gütern
- Einschränkungen im Strassen-, Schienen-, Schiffs- und Luftpersonenverkehr
- Ausfuhrkontrollen für Schutzausrüstung inkl. Ausfuhrbewilligung
- Meldepflicht für medizinische Güter
- Verpflichtung von Unternehmen zur Herstellung medizinischer Güter
- Behördliche Möglichkeit zur Schliessung von Betrieben oder Baustellen
- Behördliche Möglichkeit zur Einschränkung oder Einstellung der Tätigkeit bestimmter Wirtschaftsbranchen
- Zustimmung der Sozialpartner zur Einschränkung oder Einstellung der Tätigkeit bestimmter Wirtschaftsbranchen
- Behördliche Anordnung zur Lohnfortzahlung für gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter bestimmten Bedingungen, falls diese ihre Arbeitsverpflichtungen nicht erledigen können.

Anhang 4: Wie andere Staaten den Coronavirus bekämpfen: Die Beispiele Taiwan und Südkorea

Taiwan und Südkorea bekamen die Ausbreitung des Coronavirus bislang in den Griff, ohne das gesamte öffentliche Leben lahmzulegen.

Obschon geografisch und wirtschaftlich eng an China gebunden, blieb Taiwan bisher von der Corona-Pandemie beinahe verschont: Bei knapp 24 Mio. Einwohnern und gleicher Grösse wie die Schweiz weist das Land nur 385 Ansteckungen und 6 Todesopfer aus (Stand 11.04.20, Johns Hopkins University 2020b). Ein wichtiger Faktor für diese bisher tiefe Ansteckungsrate war, dass das Land eine Insel ist und aus der Sars-Krise 2003 konsequent seine Lehren zog. So existiert seit 2004 ein nationales Gesundheits-Kommandozentrum, das in der aktuellen Krise sämtliche Massnahmen koordiniert. Neben einigen wichtige Massnahmen zu Bekämpfung der Ausbreitung von Covid-19 wurden aber auch strafrechtliche und polizeiliche (Überwachungs-) Massnahmen ergriffen, die mit der freiheitlichen Ordnung der Schweiz nicht vereinbar wären:

- Frühe Einführung einer Quarantäne für die Dauer von zwei Wochen für alle Personen, die einreisen. Isolation für Personen, die mit bestätigten Corona-Fällen in Kontakt waren. Täglich mehrmalige Kontrolle der Einhaltung und hohe Strafen bei Nichtbefolgung.
- Überwachung der Isolierten über ihr Mobiltelefon via GPS («Digital Fence»). Verändert sich ihr Standort oder geht die Verbindung verloren, sendet das Telekommunikationsunternehmen eine Meldung an die nächste Polizeistation und die Bevölkerung in der Umgebung.
- Gezieltes Testen von Personen, die noch keine Symptome zeigen, basierend auf einem konsequenten Contact Tracing im Umfeld des Infizierten. Bezogen auf die Anzahl der Fälle erfolgen die Tests häufig, bezogen auf die Gesamtzahl der Bevölkerung sind es eher wenige. Dies spart gerade in der Anfangszeit wertvolles Testmaterial und Ressourcen.
- Personen in Quarantäne erhalten im Bedarfsfall eine Unterkunft inkl. Lieferung der Mahlzeiten und Zugang zu speziellen Einheiten des Gesundheitssystems.
- Kein generelles Verbot von Veranstaltungen, sondern eine Abschätzung des Ansteckungsrisikos durch ein Risiko-Profilung aller Teilnehmer im Vorfeld des Events, Erarbeitung eines Präventions- und Reaktionsplans.
- Rationierung von medizinischen Masken und Einheitspreise dafür. Privatpersonen müssen sich beim Kauf ausweisen. So konnte eine ein einigermaßen gleichmässige Verteilung der Produkte unter der Bevölkerung sichergestellt und das Horten erschwert werden. Gleichzeitig wurde die inländische Produktion hochgefahren.
- Ähnliches gilt für Südkorea. Das Land hat rund 52 Mio. Einwohner, darunter 10'480 Covid-19 Infizierte und 211 Todesopfer (Johns Hopkins 2020a). Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung der Schweiz entspricht dies 15 Mal weniger Infizierten und 30 Mal weniger am Virus Verstorbenen (Stand 11.04.20). Südkorea nutzte vor allem seine nach Sars und Mers (2015) aufgebauten Testkapazitäten, um Infizierte rasch identifizieren zu können. Deren Bewegungsprofile werden veröffentlicht, um Kontaktpersonen ausfindig zu machen. Hinzu kommt die Suche nach Kontaktpersonen mittels Smartphone-Verortung und Videoauswertungen. Zudem wurden innovative Testtechniken entwickelt, die es ermöglichen, mit nur einem Test gleichzeitig bis zu 10 Personen zu testen.
- Auch kulturelle Faktoren beeinflussen den Verlauf der Pandemie in beiden Ländern. Dazu gehört eine hohe Bereitschaft der Bevölkerung, sich an die Massnahmen der Regierung zu halten. Man setzt auf das Mitwirken jedes Einzelnen und verzichtet auf landesweite Ausgangsperren. Ausserdem tragen seit Beginn der Pandemie praktisch alle im öffentlichen Raum Schutzmasken. Ebenso betreiben beide Länder seit Beginn eine offene Informationspolitik und gehen aktiv gegen Fake News vor.

Literatur

- Althaus, Christian L. (2020): Real-time modelling and projections of the Covid-19 epidemic in Switzerland. Institute of Social and Preventive Medicine, University of Bern, Switzerland. <https://ispmbern.github.io/covid-19/swiss-epidemic-model/>. Zugriff: 11.04.2020.
- Ammann, Matthias und Müller, Valérie (2020): Schule geschlossen, viel gelernt: Eine Belastungsprobe für Kinder, Eltern und Lehrpersonen. Avenir Suisse Blog. 03.04.2020. <https://www.avenir-suisse.ch/schule-geschlossen-viel-gelernt/>. Zugriff: 11.04.2020.
- Ammann, Matthias und Schnell, Fabian (2019): Digitale Direkte Demokratie: Schweizer Volksrechte stärken. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/digitale-direkte-demokratie/>. Zugriff: 11.04.2020.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2019): Versorgungsempass bei Impfstoffen: Ersatzempfehlungen für die Impfung gegen Masern, Mumps und Röteln (MMR) – 28.10.2019. Bern: Oktober 2019. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/i-und-b/impfstoffversorgung/vergangen/lieferunterbruch-mmr.pdf.download.pdf/lieferunterbruch-mmr-de.pdf>. Zugriff: 11.04.2020.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020): Situation Schweiz und International. Medieninfo. Bern: April 2020. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html#1934206868>. Zugriff: 11.04.2020.
- BBC, British Broadcasting Corporation (2020): Coronavirus: Why China's Claims of Success Raise Eyebrows. 07.04.2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52194356>. Zugriff: 11.04.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017): Alpen- und grenzquerender Personenverkehr. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/personenverkehr/alpen-grenzquerend.html>. Zugriff: 11.04.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Sterblichkeit, Todesursachen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitszustand/sterblichkeit-todesursachen.html#>. Zugriff: 11.04.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Schweizer Tourismusstatistik 2018. Bern: Januar 2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus.assetdetail.11507546.html>. Zugriff: 11.04.2020.
- Bundesrat (2019): Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes). Bern: November 2019. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/59314.pdf>. Zugriff: 11.04.2020.
- Bundesrat (2020a): SR 818.101.24 Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200619/index.html>. Zugriff: 11.04.2020.
- Bundesrat (2020b): SR 818.101.24 Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html>. Zugriff: 11.04.2020.
- Bundesrat (2020c): Coronavirus: die eidgenössische Volksabstimmung vom 17. Mai 2020 wird nicht durchgeführt. Medienmitteilung. Bern: März 2020. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78485.html>. Zugriff: 11.04.2020.
- Bundesrat (2020d): SR 818.101.24 Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) – Änderung vom 3. April 2020. <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2020/1155.pdf>. Zugriff: 11.04.2020.
- Bundesversammlung (2020a): Schreiben an die Mitglieder der Eidgenössischen Räte zur Durchführung von Kommissionssitzungen. Bern: April 2020. <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/schreiben-nrp-srp-an-rm-2020-04-02-d.pdf>. Zugriff: 11.04.2020.
- Bundesversammlung (2020b): E-Parlament als eine mögliche Antwort auf Notsituationen wie das Coronavirus – Interpellation 20.3098 eingereicht von Doris Fiala. Bern: März 2020. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203098>. Zugriff: 05.04.2020.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2020): Der Haushalt im Überblick - Rechnungsergebnis 2019. Bern: März 2020. https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/bufi/haushalt_gesamt.pdf.download.pdf/haushalt_gesamt.pdf. Zugriff: 09.04.2020.
- Europäisches Parlament (2020): Ausserordentliche Plenarsitzung des Europäischen Parlaments am 16. und 17. April. Pressemitteilung. 02.04.2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/priorities/eu-antwort-auf-das-coronavirus/20200330IPR76105/ausserordentliche-plenarsitzung-des-europaischen-parlaments-am-16-und-17-april>. Zugriff: 09.04.2020.
- Ferguson et al. (2020): Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on Covid-19 in 11 European countries

- Financial Times (2020): Denmark plans to reopen primary schools. Von: Milne, Richard. 06.04.2020. <https://www.ft.com/content/0d0f4789-63dd-47d2-8d74-bb2334ea3b0e>. Zugriff: 11.04.2020.
- Grünenfelder, Peter et al. (2020): Mehr Freiheiten für die Unternehmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie: Regulative Erleichterungen auf vielen Gebieten notwendig. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/mehr-freiheiten-fuer-die-unternehmen-zur-bekaempfung-der-corona-pandemie/>. Zugriff: 11.04.2020.
- Heneghan, Carl; Brassey, Jon und Jefferson, Tom (2020): Covid-19: What proportion are asymptomatic? Centre for Evidence-Based Medicine. <https://www.cebm.net/covid-19/covid-19-what-proportion-are-asymptomatic/>. Zugriff: 11.04.2020.
- Infovac, Die Informationsplattform für Impffragen (2020): Coronavirus – Covid-19. <https://www.infovac.ch/de/infovac/aktuell/826-covid-19>. Zugriff: 11.04.2020.
- Johns Hopkins University (2020a): Covid-19. Center for Systems Science and Engineering. https://github.com/CSSEGISandData/Covid-19/tree/master/csse_covid_19_data/csse_covid_19_time_series. Zugriff: 11.04.2020.
- Johns Hopkins University (2020b): Covid-19 Map. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Zugriff: 09.04.2020.
- Li, Ruiyun et al. (2020): Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (SARS-CoV2). ScienceMag.org. <https://science.sciencemag.org/content/early/2020/03/24/science.abb3221.full>. Zugriff: 12.04.2020.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2020): Was ein 5G-Moratorium für die Schweiz bedeuten würde: Irrationaler Widerstand gegen die Modernisierung der Telekominfrastruktur. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/was-ein-5g-moratorium-fuer-die-schweiz-bedeuten-wuerde/>. Zugriff: 11.04.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020a): Händler und Konkurrenten suchen mit der Post einen Weg aus der Krise - doch sie stossen an Grenzen. Von: Vonplon, David und Gratwohl, Natalie. 08.04.2020. <https://www.nzz.ch/schweiz/coronavirus-schweiz-haendler-bringen-post-ins-schwitzen-ld.1550995>. Zugriff: 11.04.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020b): Auf die Erfinder eines Impfstoffs gegen Covid-19 wartet keine Goldgrube. Von: Feldges, Dominik. 05.04.2020. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/impfstoff-gegen-corona-auf-die-erfinder-wartet-keine-goldgrube-ld.1550093?reduced=true>
- Quarks.de (2020): Coronavirus: Das wissen wir – und das nicht. 08.04.2020. <https://www.quarks.de/gesundheitsmedizin/coronavirus-das-wissen-wir/>. Zugriff: 12.04.2020.
- Romer, Paul (2020): Simulating Covid-19: Part 1. <https://paulromer.net/covid-sim-part1/>. Zugriff: 11.04.2020.
- Rühli, Lukas (2020): Wann schadet der Corona-Lockdown mehr, als er nützt? Ethik und Ökonomie als zwei Seiten einer Medaille. Avenir Suisse. www.avenir-suisse.ch/wann-schadet-der-lockdown-mehr-als-er-nuetzt/. Zugriff: 11.04.2020.
- Russell, Timothy W. et al. (2020a): Estimating the infection and case fatality ratio for Covid-19 using age-adjusted data from the outbreak on the Diamond Princess cruise ship. Centre for Mathematical Modelling of Infectious Diseases, London School of Hygiene and Tropical Medicine. https://cmmid.github.io/topics/covid19/severity/diamond_cruise_cfr_estimates.html. Zugriff: 12.04.2020.
- Russell, Timothy W. et al. (2020b): Using a delay-adjusted case fatality ratio to estimate under-reporting. Centre for Mathematical Modelling of Infectious Diseases, London School of Hygiene and Tropical Medicine. https://cmmid.github.io/topics/covid19/severity/global_cfr_estimates.html. Zugriff: 12.04.2020.
- SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020a): Szenarien für die Schweizer Konjunktur. Bern: April 2020. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60928.pdf>. Zugriff: 11.04.2020.
- SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020b): Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen. Bern: März 2020. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus.html. Zugriff: 08.04.2020.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2020): Die wichtigsten Beschlüsse: Der Bundesrat verlängert Lockdown um eine Woche. 08.04.2020. <https://www.srf.ch/article/18405594/amp>. Zugriff: 11.04.2020.
- Siddarth, Divya und Glen Weyl, E. (2020): Why We Must Test Millions a Day. In: Covid-19 Rapid Response Impact Initiative. White Paper 6. Edmond J. Safra Center for Ethics.
- Tagesanzeiger (2020a): Vereint gegen Sommarugas Pläne. Von Aebi, Mischa. 11.04.2020. <https://www.tagesanzeiger.ch/vereint-gegen-sommarugas-plaene-131754746286>. Zugriff: 12.04.2020.
- Tagesanzeiger (2020b): Nur die Swisscom ist von der Corona-Krise überfordert. Von: Mettler, Jon. 18.03.2020. <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/swisscomist-als-einziger-anbieter-von-coronakrise-ueberfordert/story/19186480>. Zugriff: 11.04.2020.
- Tagesschau.de (2020): Wie geht es weiter mit der Schule? Von: Steinlein, Eva. 03.04.2020. <https://www.tagesschau.de/inland/corona-schulen-unterricht-101.html>. Zugriff: 11.04.2020.
- The Local (2020): Norway to open kindergartens in first step to end lockdown. 07.04.2020. <https://www.thelocal.no/20200407/norway-to-open-kindergartens-from-april-20-as-first-step-to-end-lockdown>. Zugriff: 11.04.2020.

VFA, Verband der forschenden Pharma-Unternehmen in Deutschland (2020): Therapeutische Medikamente gegen die Coronavirusinfektion Covid-19. <https://www.vfa.de/de/arzneimittel-forschung/woran-wir-forschen/therapeutische-medikamente-gegen-die-coronavirusinfektion-covid-19#laufendeprojekte>. Zugriff: 11.04.2020.

Worldometers.info (2020): <https://www.worldometers.info/>. Zugriff: 11.04.2020.

ZDF, Zweites Deutsches Fernsehen (2020): Virologe Streeck kritisiert bei Lanz Corona-Massnahmen. Youtube. Nachrichten. <https://www.youtube.com/watch?v=VP7La2bkOMo>. Zugriff: 12.04.2020.