

Zwei Jahre COVID-19-Pandemie in der Schweiz: Lehren für die Krisenbewältigung

Die COVID-19-Pandemie hält die Schweiz und die gesamte Welt auch zwei Jahre nach Auftreten der ersten Krankheitsfälle in China in Atem. Die Schweiz hat aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse, den sozioökonomischen Bedingungen, einer international stark vernetzten Wissenschaft und eines qualitativ hochstehenden Gesundheitssystems optimale Voraussetzungen zur effizienten Bekämpfung der Pandemie. Zusätzlich geniesst die Pandemie-Bewältigung durch das Epidemien- und Covid-Gesetz eine hohe demokratische Legitimation.

Während der letzten zwei Jahre konnten die Auswirkungen der Massnahmen auf das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben im internationalen Vergleich verhältnismässig gering gehalten werden. Andererseits verzeichnete die Schweiz im November und Dezember 2020 infolge einer starken Ausbreitung von SARS-CoV-2 die höchste Übersterblichkeit in Westeuropa. Auch bei der Umsetzung der Impfkampagne zeigen sich einige Defizite. Das Land verzeichnet die tiefste Impfquote von Westeuropa, und die Booster-Kampagne startete vergleichsweise spät. Die aktuelle Situation mit rekordhohen Fallzahlen und den daraus resultierenden Auswirkungen auf das Gesundheitssystem, die Grundversorgung und die Wirtschaft zeigt erneut auf, dass die Pandemie-Bewältigung nicht genügend agil aufgestellt ist, um auf sich schnell verändernde Entwicklungen rasch reagieren zu können.

Diese Defizite werfen eine fundamentale Frage auf: Wieso gelingt es der Schweiz nicht, ihre hervorragenden Voraussetzungen während dieser Krise optimal auszunutzen, und mit einer wirksamen Public-Health-Strategie die negativen Auswirkungen der Pandemie grösstmöglich zu reduzieren?

CH++ ortet die Antworten auf diese Frage in zwei Gründen:

1. **Wissenschaftliche Erkenntnisse fliessen zu wenig in die Entscheidungsfindung bezüglich der Pandemie-Bewältigung mit ein.**

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu SARS-CoV-2 haben sich in den letzten

zwei Jahren in einem noch nie dagewesenen Tempo entwickelt. Die Kommunikation von Politik und Gesundheitsbehörden hat den neuesten Wissensstand jedoch nicht immer schnell genug abgebildet. Bei vielen zentralen Themen (z.B. Masken, Aerosolübertragung, Booster-Impfungen) wurden die sich rasch entwickelnden Kenntnisse zu zögerlich in die Kommunikation und die konkreten Umsetzungen integriert.

Auf der politischen Ebene stellen wir zudem fest, dass die Kultur eines sich selbst-korrigierenden und transparenten Systems zu wenig ins Krisenmanagement integriert wird. Die in den vergangenen zwei Jahren gemachten Erfahrungen sollten als Chance wahrgenommen werden, die Lernfähigkeit und strukturelle Anpassungsfähigkeit während Krisen zu verbessern.

2. Entscheide werden nur langsam und technologisch oft unzureichend umgesetzt.

Das föderalistische System stellt in der Schweiz eine strukturelle Blockade in der raschen Einführung und Umsetzung von Massnahmen und Lösungen zur Krisenbewältigung dar. Das Hin- und Herschieben wichtiger und schwieriger Entscheide zwischen Bund und Kantonen hat die Pandemie-Bekämpfung empfindlich verlangsamt. Das Zusammenspiel verschiedener Bundes- und Kantonsdepartemente funktioniert nicht optimal, und es werden keine übergreifenden Strategien zur Bewältigung der Pandemie entwickelt.

Zudem hinkt das Gesundheitswesen der Schweiz in vielen technologischen Aspekten hinterher. Dies erschwert die Entwicklung und Einführung von sicheren digitalen Lösungen, welche für eine effiziente Pandemie-Bewältigung unabdingbar sind. Die in den letzten zwei Jahren aufgedeckten technologischen Probleme zeigen den Rückstand exemplarisch auf. Rasche technologische Entwicklungen, wie z.B. die SwissCovid App, können ihre Wirkung in einem technisch rückständigen Umfeld nur begrenzt entfalten.

Das Auftreten von Omikron, der fünften besorgniserregenden Variante (“variant of concern”) von SARS-CoV-2, zeigt exemplarisch auf, dass eine wirkungsvolle Pandemie-Bewältigung auch in den kommenden Monaten und Jahren von zentraler Bedeutung sein wird. Wir erwarten deshalb, dass Bundesrat, Kantonsregierungen und Behörden stärker aus den in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen lernen und die Bewältigung der Pandemie effizienter gestalten und langfristiger ausrichten. Zusätzlich zeigt die Pandemie auch exemplarisch auf, dass die Bekämpfung von Krisen in der Schweiz grosses Verbesserungspotential hat. Aufgedeckte Schwächen in der Pandemie-Bewältigung sollten jenseits der COVID-19 Krise als Chance wahrgenommen werden, die Schweiz krisenresistenter zu machen.

Im Folgenden erläutern wir verschiedene Aspekte, welche für die aktuelle und zukünftige Krisenbewältigungen zu berücksichtigen sind. Die erste Gruppe befasst sich mit strukturellen Aspekten, die nicht nur in der Pandemie-Bewältigung mehr Beachtung finden, sondern generell zur Stärkung der Krisenresilienz berücksichtigt werden sollten. Die zweite Gruppe fokussiert sich auf Pandemie-bezogene Aspekte, um der aktuellen COVID-19-Krise wirksamer begegnen zu können.

Generelle / strukturelle Aspekte:

1. **Koordination des Krisenmanagements:** Eine schwere Krise wie eine Pandemie kann die Politik während mehreren Jahren dominieren. Ohne entsprechende Koordination ist zu erwarten, dass Entscheidungsträger von neuen Entwicklungen immer wieder überrascht und entsprechend überfordert werden. Ein zentral geführter Krisenstab - mit Expertise aus der Krisenbewältigung, Gesundheitswesen, Wissenschaft, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Bildungswesen und anderen Bereichen - würde für einen schnelleren und effizienteren Austausch zwischen Politik, Behörden, Spitälern, Armee, Wirtschaft und Wissenschaft sorgen. Zudem könnte ein Krisenstab langfristige Strategien zur weiteren Krisen-Bewältigung entwickeln und die dafür notwendigen technologischen Lösungen aufgleisen.
2. **Antizipation und Agilität:** Zukunfts-Szenarien sind mit Unsicherheiten behaftet - je weiter Szenarien in die Zukunft abgebildet werden, desto höher die Unsicherheit. Die medizinische und technologische Entwicklung ist ebenfalls nicht mit Sicherheit vorhersagbar. In sich rasch entwickelnden Krisen sind deshalb Bescheidenheit und klare Kommunikation der Unsicherheit sehr wichtig. Diese Bescheidenheit darf jedoch kein Hindernis sein, mögliche oder gar wahrscheinliche Entwicklungen zu erwarten und dementsprechend zu planen. Die Pandemie hat klar aufgezeigt, dass eine der Entwicklung angemessene hohe Reaktionsfähigkeit essentiell ist.
3. **Kommunikation:** Wissenschaftliche Erkenntnisse und Entwicklungen stehen heute via Preprints und sozialen Medien wie Twitter allen in Echtzeit zur Verfügung. Schweizer Qualitätsmedien, die gerade auch in der Pandemie oft hochstehenden Wissenschaftsjournalismus anbieten, ordnen diese Erkenntnisse ein und bringen sie an ein noch breiteres Publikum, oft innerhalb von Stunden. Politik und Behörden müssen sich an dieses neue Tempo anpassen können, um ihre kommunikative Glaubwürdigkeit zu erhalten. Dies ist besonders wichtig in Krisenzeiten, in welchen hohes Vertrauen in Politik und Behörden für die Akzeptanz von Massnahmen entscheidend ist.

4. **Verbesserte Datenlage, proaktive Forschungscoordination:** Im Blindflug lässt sich keine Krise bewältigen. Die Pandemie hat gezeigt, dass die Datenlage an vielen Orten ungenügend ist. Bund und Kantone müssen Key-Performance-Indicators (KPIs) der Krisenbekämpfung zeitgerecht veröffentlichen. In der Vergangenheit wurde z.B. in vielen Kantonen behauptet, dass das Contact Tracing gut funktioniere, ohne dabei für die Allgemeinheit überprüfbare Daten zu veröffentlichen. Ohne diese Transparenz wird das Krisenmanagement laufend hinterfragt werden, und Schwachstellen können nicht in Echtzeit behoben werden. Eine proaktive Forschungscoordination wäre zudem kritisch, um rasch die für die Krisenbewältigung wichtigen Wissenslücken zu schliessen. Die Forschungsunterstützung ist in der Schweiz zwar generell sehr gut, aber in Krisensituationen ist eine bundesweite Koordination von aussergewöhnlichen und langfristig angelegten Aktivitäten notwendig. So stellt z.B. das Fehlen einer schweizweiten COVID-19-Kohorte - in Anlehnung an das Vorbild der Schweizerischen HIV-Kohortenstudie - eine symptomatische, grosse Lücke dar.

COVID-19-spezifisch:

1. **Impfkampagne:** In Zukunft muss in der Schweiz auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Entwicklungen der Pandemie (z.B. neue Varianten) rascher vorausschauend reagiert werden können, so dass impfbereite Personen sich in nützlicher Frist mit Impfungen schützen können. Dazu müssen auch die logistischen Prozesse sowie die Zulassungsprozesse optimiert werden. Ein besonderes Augenmerk soll auf die Situation gelegt werden, in welcher ein Hersteller noch kein Zulassungsgesuch in der Schweiz eingereicht hat, während das Zulassungsverfahren in anderen Ländern schon sehr fortgeschritten oder gar abgeschlossen ist. Die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) soll für die außerordentliche Belastung im Pandemiefall angepasst werden. Es braucht zudem eine breite gesellschaftliche Diskussion darüber, wie man wissenschaftsskeptischen Haltungen in der Bevölkerung wie auch in der Politik begegnen möchte.
2. **TTIQ:** Testen, Tracing, Isolation und Quarantäne (TTIQ) wird weiterhin ein wichtiges Mittel für die Pandemie-Bekämpfung darstellen. Die epidemiologischen Rahmenbedingungen werden sich aufgrund der mittelfristigen Lockerung der Massnahmen und der damit einhergehenden hohen Zahl an Infektionen jedoch verändern. Hier braucht es rechtzeitig Strategien, wie man die Verwendung von Selbsttests mit den zur Verfügung stehenden Kapazitäten für PCR- und Antigen-Tests kombiniert. Zudem sollten in Zukunft die Abläufe nach einem positiven Testresultat bezüglich Kontaktaufnahme, Isolation und Quarantäne effizient und technologie-unterstützt gestaltet werden, um eine maximale epidemiologische

Wirkung bei minimalen Auswirkungen für Individuum und Gesellschaft zu erzielen. Eine bessere Einbindung und konstante Weiterentwicklung der SwissCovid App kann das TTIQ-System entsprechend stärken.

3. **Präventive Massnahmen:** Eine zu starke Ausbreitung von SARS-CoV-2 in der Bevölkerung erschwert die Kontrolle des Infektionsgeschehens, insbesondere in den Wintermonaten. Deshalb ist es sinnvoll, gerade bei tiefen Fallzahlen im Sommerhalbjahr das Infektionsgeschehen so gut wie möglich zu unterbinden, weil man a) die vorhandenen Ressourcen gezielt auf weniger Fälle konzentrieren kann, und b) bei erfolgreicher Eindämmung mit einer deutlich tieferen Belastung des Gesundheitssystems in die Wintermonate startet. Tiefe Fallzahlen werden jedoch oft als Anlass genommen, präventive Massnahmen abzubauen, bzw. den notwendigen Ausbau von Public-Health-Infrastruktur als nicht-prioritär zu betrachten. Diese Dynamik muss sich dringend ändern. Angemessene, nur minimal einschränkende Massnahmen sollten gerade bei einer tiefen Belastung des Gesundheitssystems beibehalten werden. Ebenso muss der Ausbau einer technologisch starken Public-Health-Infrastruktur unabhängig von Fallzahlen gefördert werden.
4. **Aerosolübertragung:** Um die Pandemie langfristig in den Griff zu bekommen, muss die Aerosolübertragung ernsthafter angegangen werden. Dazu gehört zuallererst eine klare Kommunikation und Aufklärung zu den Risiken und möglichen Schutzvorkehrungen. Massnahmen zur Luftqualitätskontrolle in öffentlichen Gebäuden und privatwirtschaftlichen Betrieben sowie den Schulen sollten unter Führung eines Krisenstabs in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und der Verwaltung rasch umgesetzt werden.
5. **Risiken von Langzeitfolgen** (LongCovid): Das Ziel der Schweizer Pandemie-Strategie war stets ausschließlich auf die Vermeidung einer akuten Überlastung des Gesundheitssystems fokussiert. COVID-19-Infektionen können aber zu gesundheitlichen Beeinträchtigung führen, die mehr als drei Monate nach Infektion noch andauern. Den absehbaren Folgen (Personalausfälle) für die Grundversorgung sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes muss vorausschauend und risikobewusst Rechnung getragen werden. Die chronischen gesundheitlichen Langzeitfolgen müssen zeitgerecht erforscht werden, um möglichst rasch präventive Massnahmen und Behandlungsmethoden zu entwickeln. Die Bevölkerung sollte aktiv und laufend über die Risiken von Langzeitfolgen von Seiten der Behörden in Zusammenarbeit mit Partnern aus dem Gesundheitswesen informiert werden.

Die Pandemie wird die Schweiz aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahren politisch, gesundheitlich, wirtschaftlich und gesellschaftlich intensiv beschäftigen. Damit sich das Land im Winter 2022/2023 und in den darauffolgenden Jahren nicht

wieder in einer ähnlichen Situation wie der aktuellen vorfindet, sind konkrete Anpassungen in der Pandemie-Bewältigung angezeigt. Wir erwarten von den politischen Entscheidungsträgern, die Bewältigung dieser Krise in Zukunft mit einem gesamtstaatlichen und gesamtgesellschaftlichen Ansatz (“whole-of-government and whole-of-society approach”) zu verfolgen, um ressortübergreifende Lösungen zu entwickeln. Dabei muss dringend auf die vorhandenen wissenschaftlichen und technologischen Stärken gesetzt werden. CH++ ist überzeugt, dass die Schweiz unter Berücksichtigung der erläuterten Aspekte ihre optimalen Voraussetzungen besser ausschöpfen kann, um in den kommenden Jahren die gesundheitlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu minimieren. Mit einer Stärkung der aufgezeigten generellen Aspekte können auch zukünftige Krisen jenseits der Pandemie besser bewältigt werden.

Über CH++

Der Verein CH++ setzt sich ein für eine handlungsfähige, nachhaltige und wohlhabende Schweiz durch Wissenschaft und Technologie. Im Vorstand sind Esther-Mirjam de Boer, Hannes Gassert, Muriel Staub, Marcel Salathé, Olga Baranova, Serge Bignens, Bea Knecht und Nathalie Klauser. Mehr: chplusplus.org