

Notiz

6-2-2

24. Juni 2022

Abfederung im Falle eines Wiederanstiegs von Covid-19 im Herbst / Winter 2022 / 2023 («Rebound Paper III»)

Summary

Ein Ausblick auf die nächsten (Winter-)Monate ist von vielen Unbekannten geprägt bzw. es können keine stichhaltigen Prognosen zu den Konsequenzen künftiger Infektionswellen oder Virusvarianten gemacht werden. Gestützt auf bisherige Erkenntnisse und Erfahrungen vergangener Pandemiephasen werden verschiedene mögliche Massnahmeninstrumente dargelegt.

Verhaltensempfehlungen an Bevölkerung, falls epidemiologische Lage angespannt:	
Grundsätzliche Hygiene- und Abstandsmassnahmen	
<ul style="list-style-type: none"> - Innenräume regelmässig lüften - Abstand halten - Hände regelmässig waschen oder desinfizieren 	
Empfehlung Maskentragen	
- Empfehlung an Bevölkerung Maskentragen in ÖV und Innenräumen mit engen Kontakten zum Selbstschutz sowie zum Schutz besonders gefährdeter Personen	
Falls Wiederaufnahme von Massnahmen nötig:	Falls Verschärfung von Massnahmen nötig:
Impfen	Impfen
- Einfacher Zugang zu Impfungen gemäss Empfehlungen EKIF / BAG gewährleisten	- Einfacher und sehr rascher Zugang zu Impfungen gemäss Empfehlungen EKIF / BAG gewährleisten
Testen	Testen
<ul style="list-style-type: none"> - Testung symptomatischer Personen sowie bei Ausbrüchen - Repetitives Testen asymptomatischer Personen zum Schutz besonders gefährdeter Personen (sozial-medizinische Institutionen) 	- Ausweitung repetitive Tests bei asymptomatischen Personen (Betriebe, Schulen, Vereine)
Masken	Masken
<ul style="list-style-type: none"> - Maskentragpflicht in Spitälern / sozial-medizinischen Institutionen - Maskentragpflicht im ÖV 	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Maskentragpflicht in Innenräumen - allenfalls Covid-Zertifikat als Alternative zur allgemeinen Maskenpflicht oder zum Schutz besonders gefährdeter Personen

<p>Schutzkonzepte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grundlegende branchenspezifische Schutzkonzepte - Fokus auf den Schutz besonders gefährdeter Personengruppen 	<p>Schutzkonzepte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliche Vorgaben Schutzkonzepte (z.B. Kapazitätsbeschränkung, Sitzpflicht, Kontaktdatenerhebung, Homeoffice) - allenfalls Covid-Zertifikate als Alternative oder zur Erleichterung von Schutzkonzeptvorgaben oder zum Schutz besonders gefährdeter Personen (z.B. mit Zertifikat höhere Besucher- bzw. Teilnehmerzahlen, keine Sitzpflicht) - Einschränkung oder Verbot Grossveranstaltungen - Einschränkung oder Verbot kleinerer / kleiner Veranstaltungen
<p>Contact Tracing</p> <ul style="list-style-type: none"> - allenfalls Isolations- und Quarantänebestimmungen 	<p>Contact Tracing</p> <ul style="list-style-type: none"> - Im Falle von neuen Varianten mit höherer Krankheitslast Wiedereinführung von Isolation und allenfalls Quarantäne

Die verschiedenen Massnahmen sind in Abhängigkeit von Übertragungshäufigkeit, Virulenz der zirkulierenden Virusvariante und Immunität der Bevölkerung gegenüber dem Virus einzusetzen. Es kann deshalb auch nicht festgelegt werden, dass bei Situation x die Massnahme y umzusetzen ist. Das vorliegende Dokument bietet somit einen Rahmen für mögliche Reaktionen, falls sich die Entwicklung gesamtschweizerisch negativ entwickelt und Empfehlungen zuhanden der Kantone gemäss Beschluss der GDK-Plenarversammlung vom 20. Mai verabschiedet werden sollen. Das Dokument kann aber auch im Falle von lokalen und regionalen Ausbreitungen bzw. steigenden Erkrankungen, die das Gesundheitswesen belasten, als Grundlage herangezogen werden.

Hauptziel muss wie in früheren Pandemiephasen sein, eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern, damit keine erneuten Massnahmen zur erheblichen Einschränkung des öffentlichen Lebens oder der wirtschaftlichen Tätigkeit erforderlich werden.

1. Ausgangslage

Das [Grundlagenpapier des Bundes zur mittel- und längerfristigen Entwicklung der Covid-19-Epidemie und zum Wechsel in die «normale Lage»](#) vom 18. Mai 2022 geht davon aus, dass die Bewältigung von Covid-19 künftig so weit als möglich im Rahmen der «normalen Lage» erfolgen muss. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass zu einem späteren Zeitpunkt, insbesondere in den Wintermonaten, hohe Infektionszahlen oder ein sehr dynamisches Infektionsgeschehen das Gesundheitswesen an die Belastungsgrenze bringen können. Stellt sich der Bund in einem solchen Falle auf den Standpunkt, dass eine Rückkehr in die «besondere Lage» gemäss Art. 6 Abs. 1 EpG nicht gegeben sei und damit keine nationalen Massnahmen ergriffen werden können, müssen die Kantone entsprechende Massnahmen ergreifen.

Die GDK-Plenarversammlung hat mit [Beschluss vom 20. Mai 2022](#) das Vorgehen auf *prozessualer* Ebene festgehalten, wie im Falle einer Zuspitzung der epidemiologischen Lage bzw. einer drohenden Überlastung des Gesundheitswesens GDK-Empfehlungen zu Covid-19-Massnahmen zuhanden der Kantone in der «normalen Lage» verabschiedet werden sollen.

Grundsätzlich sind aus früheren Pandemiewellen auf *inhaltlicher* Ebene die möglichen Massnahmen bekannt. Der GDK stehen Grundlagendokumente zur Verfügung, welche zur Entscheidungsfindung bezüglich Ausgestaltung der Massnahmen herangezogen werden können. Es sind dies:

- Notiz GS GDK vom 2. August 2021 zur «Abfederung im Falle eines Wiederanstiegs von COVID-19 im Herbst / Winter 2021» («Rebound Papier II»);
- Notiz GS GDK vom 12. November 2021 zur «Mittelfristplanung Winter 2021 / 2022 – mögliche Szenarien».

Im Rahmen der GDK-Plenarversammlung vom 20. Mai 2022 wurde der Wunsch geäussert, dass die Massnahmen, welche in früheren Phasen der Covid-19-Bewältigung zum Tragen kamen, analysiert und auf ihre Nutzung für künftige Phasen geprüft werden sollen. Weiter wurde gewünscht, dass im Sinne einer adäquaten Vorbereitung auf allfällige epidemiologische Situationen im Herbst / Winter 2022 / 2023 mögliche Massnahmen skizziert werden.

1.1 Beurteilung der bisherigen Massnahmen

Bisherige Erfahrungen und Studien haben gezeigt, dass der *Mix* der Massnahmen bedeutend ist. Einzelne Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin zu prüfen ist schwierig. Zudem sagt die Definition der Massnahme nichts aus über deren Akzeptanz bzw. Einhaltung durch die Bevölkerung; ebenso hängt die Wirksamkeit von Massnahmen von deren Überprüfung und Durchsetzung ab. Allgemein wird festgestellt, dass die Hygienemassnahmen und generell die Verhinderung bzw. Verringerung längerdauernder enger Kontakte in Innenräumen sowie die Beachtung der Luftqualität in Innenräumen die Ansteckungen wesentlich mindern. Das Ausmass dürfte aber wesentlich von der Übertragungsstärke des Virus abhängen.

Es ist davon auszugehen, dass im Herbst / Winter 2022 / 2023 hochübertragbare Virusvarianten in Europa und damit auch in der Schweiz vorherrschen werden, die auch bei aktuell Immunisierten übertragen werden und krankmachen können. Die Auswirkungen einer höheren Übertragbarkeit auf die Wirksamkeit von Massnahmen ist noch nicht auf breite Evidenz abstützbar. Diverse Studien zur Wirksamkeit von Massnahmen erfolgten zu Pandemiephasen, als Alpha oder Delta dominierten. Auch die im Auftrag des SECO von [Swiss Economics durchgeführte Studie](#) zur Wirkung einzelner nicht-pharmazeutischer Massnahmen auf den Pandemieverlauf (publiziert am 14. Juni 2022) analysiert hauptsächlich die Zeitspanne «vor Omikron». Die Beurteilung bezüglich Wirksamkeit von Massnahmen kann damit kaum auf wissenschaftliche Evidenz abgestützt werden und basiert hauptsächlich auf der Analyse von reaktiven Erfahrungen und prospektiven Einschätzungen bzw. Modellierungen.

1.2 Rahmen für künftige Massnahmen

Auch wenn für Herbst / Winter 2022 / 2023 von einer hochübertragbaren Virusvariante ausgegangen werde kann, ist der Ausblick auf die nächsten Monate von Unsicherheiten geprägt bzw. es können keine stichhaltigen Prognosen zu den Konsequenzen künftiger Infektionswellen oder Virusvarianten gemacht werden: Wie ist die Krankheitslast weiterer/anderer Virusvarianten? Welche Belastung resultiert daraus für das Gesundheitssystem? Wie wirksam sind die bisherigen Impfung(en); gibt es neuere Impfstoffe?

Wann ist eine weitere Auffrischimpfung für wen zweckmässig? Wie wirken sich neu verfügbare, frühzeitig eingesetzte Therapeutika auf die Epidemiologie schwerer Verläufe aus?

Angesichts der zahlreichen Unbekannten ist es wichtig, rasch über eine sich allfällig verändernde Lage im Bild zu sein. Der Surveillance kommt deshalb eine entscheidende Rolle zu. Die Kantone haben eigene Systeme für die – insbesondere lokale und regionale – Überwachung aufgebaut. Da aber gerade in Bezug auf neue Virusvarianten nationale und internationale Daten wichtig sind, kommt dem Surveillance-System des Bundes eine hohe Bedeutung zu.

Das vorliegende Dokument bietet somit einen Rahmen für mögliche Reaktionen, falls sich die Entwicklung gesamtschweizerisch in eine kritische Richtung entwickelt und Empfehlungen zuhanden der Kantone gemäss Beschluss der Plenarversammlung vom 20. Mai verabschiedet werden sollen. Das Dokument kann auch im Falle von lokalen und regionalen Ausbreitungen bzw. steigenden Erkrankungen, die das Gesundheitswesen belasten, als Grundlage herangezogen werden. Das vorliegende Papier kann aber nicht definieren, welche Massnahmen im Herbst / Winter 2022 / 2023 bei sich zuspitzender epidemiologischer Lage effektiv zu ergreifen sind.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass aktuell nicht ausgeschlossen werden kann, dass besonders virulente Varianten mit schwereren Krankheitsverläufen auftreten werden. Selbst wenn daraus mengenmässig keine direkte Überlastung des Gesundheitssystems droht, wären in einem solchen Falle Massnahmen angezeigt. Es wäre zu prüfen, welche der hier vorgeschlagenen Massnahmen herangezogen werden könnten.

2. Massnahmen

2.1 Massnahmeninstrumente

a. Grundsätzliche Hygiene- und Abstandsmassnahmen

Dazu gehören folgende Elemente:

- Innenräume regelmässig lüften;
- Abstand halten;
- Hände regelmässig waschen oder desinfizieren.

Nicht allen Hygiene- und Abstandsmassnahmen kommt eine entscheidend hohe Relevanz zur Verhinderung von Infektionen zu. Aufgrund der grundsätzlich breit akzeptierten Signalwirkung sollten bei angespannter epidemiologischer Lage die verschiedenen Massnahmen zu Händehygiene, Abstand und Lüften trotzdem wieder verstärkt kommuniziert werden, um die Bevölkerung für die veränderte Situation zu sensibilisieren. Es sind dies einfach zu kommunizierende Verhaltensregeln, die vor der Anordnung von tiefergreifenden Massnahmen vorgelagert aufgenommen werden können.

b. Masken

Insbesondere im nahen Kontakt weisen Masken eine hohe Wirksamkeit zur Verhinderung von Infektionen bei SARS-CoV-2 auf. Die konkreten Bestimmungen zur Maskentragpflicht sind auf die epidemiologische Situation anzupassen (z.B. nur in Innenbereichen mit engen Kontakten, allgemein in Innenräumen, chirurgische Maske – FFP-Masken etc.). Die Wiedereinführung der Maskentragpflicht im ÖV stellt bei gesamtschweizerisch steigenden Hospitalisationen eine zentrale Massnahme dar, weshalb diese nach Ansicht der GDK auch national durch den Bund einzuführen wäre. Neben verpflichtenden Bestimmungen zur Maskentragpflicht kann aufgrund der Wirksamkeit von Masken bei engen Kontakten je nach epidemiologischer Situation auch das frühzeitige Empfehlen von Masken ein zweckmässiger Weg sein. Eine solche Kommunikation kann bei Menschen, die sich freiwillig schützen wollen bzw. besonders gefährdete Personengruppen einem geringeren Risiko aussetzen wollen, unterstützend wirken.

c. Impfen

Der Impfung kommt als primäre Präventionsmassnahme für die gesundheitlichen wie auch anderen Folgen von Covid-19 grosse Bedeutung zu. Ziel der Covid-19-Impfstrategie ist der zum jeweiligen Zeitpunkt bestmögliche Schutz der Bevölkerung. Abhängig von den zugelassenen und verfügbaren bzw. empfohlenen Impfstoffen von Swissmedic bzw. EKIF / BAG sind Grundimmunisierungen und Auffrischimpfungen in

den Kantonen einfach und zeitnah anzubieten. Kampagnen von Bund und Kantonen sind auf die entsprechenden Bevölkerungskreise auszurichten.

d. Testen

Das niederschwellige Testen von symptomatischen Personen ist weiterzuführen. Das repetitive und somit präventive Testen soll zum Schutz besonders gefährdeter Personen und damit insbesondere in Spitälern und sozial-medizinischen Institutionen im Falle steigender Hospitalisationen, wieder zur Anwendung kommen. Für die GDK ist unbestritten, dass in den Gesundheitseinrichtungen ein möglichst guter Gesundheitsschutz bestehen muss. Diesbezüglich sehen wir eine Verantwortung des Arbeitgebers, regelmässige Testungen vorzusehen und anzubieten. Der Fokus soll dabei nicht auf harte rechtliche und durchsetzbare Verpflichtungen gelegt werden, sondern es sind der Situation in den Institutionen angepasste und überzeugende Vorkehrungen zu treffen.

Das repetitive Testen in Schulen wurde in der bisherigen Infektionsbekämpfung in den Kantonen unterschiedlich beurteilt und gehandhabt. Eine diesbezügliche Empfehlung dürfte auf interkantonaler Ebene kaum flächendeckend umgesetzt werden.

e. Schutzkonzepte

Branchenspezifische Konzepte, welche Schutzmassnahmen zur Minderung des Infektionsrisikos vorsehen, haben sich aus Sicht der GDK bewährt. Die Betriebe verfügen bei Bedarf über bewährte Schutzkonzepte, weshalb auf dieses Instrument bei angespannter epidemiologischer Lage als einfache Massnahme zurückgegriffen werden sollte.

f. Contact Tracing

Bei steigenden Hospitalisationen kann das Contact Tracing einen Beitrag leisten, Ausbrüche rechtzeitig zu erkennen, positiv getestete Personen zeitnah zu isolieren und damit Infektionsketten zu unterbrechen. Im Falle von hochübertragbaren und rasch zirkulierenden Varianten nimmt die Zahl der zu kontaktierenden Personen (Index- und / oder Kontaktpersonen) Ausmasse an, die auch mit hoch dotiertem und stark automatisiertem Contact Tracing kaum umfassend zu bewältigen sind. Kann aufgrund der hohen Zahlen das Contact Tracing nur noch reaktiv eingreifen und damit Infektionsketten nur noch bedingt verhindern, verliert das Contact Tracing an Relevanz. Insbesondere bei Varianten, welche bei einem Grossteil der Bevölkerung nur eine geringe Erkrankung auslösen, rechtfertigen sich Aufwand und Kosten gegenüber dem Nutzen nur bedingt, wobei auch die Akzeptanz in Bevölkerung und Wirtschaft abnimmt. Im Falle von neuen Varianten, die schwerere Erkrankungen aufweisen, wäre die Wiederaufnahme des Contact Tracings jedoch in Betracht zu ziehen. Es sollte für einen solchen Fall rasch und flexibel auf steigende Fallzahlen adaptierbar sein (hinsichtlich personeller Ressourcen und Expertise, aber auch bezüglich unterstützender IT-Systeme). Abhängig von den Virusvarianten, insbesondere deren Virulenz und Immunevasion, und der epidemiologischen Lage sind die Isolations- und / oder Quarantänebestimmungen zu definieren.

g. Covid-Zertifikate

Mit dem Covid-Zertifikat kann eine Covid-19-Impfung, eine durchgemachte Erkrankung oder ein negatives Testergebnis dokumentiert werden. Aufgrund der daraus resultierenden Reduktion von Kontakten mit Infektionsrisiko handelt es sich grundsätzlich um eine effektive Massnahme, wenn Alternativveranstaltungen gleichzeitig nicht möglich sind (Zertifikatspflicht). Die Akzeptanz in der Bevölkerung hängt stark vom Schweregrad der Erkrankung ab. Auch die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen bedingen eine sorgfältige Abwägung. Die Frage, ob die Wiedereinführung eines Covid-Zertifikats bei stark angespannter epidemiologischer Lage als verhältnismässige Massnahme ergriffen werden soll, wird abhängig sein von der Schutzwirkung der vorhandenen Impfstoffe gegen die zirkulierenden Virusvarianten sowie den Impfempfehlungen von EKIF/BAG. Die Anwendung eines Covid-Zertifikats ist in allen Bereichen sorgfältig zu prüfen, da es den Zugang für nicht-geimpfte Personen erschwert. Die GDK ist jedoch der Ansicht, dass die Nutzung dieses Instruments bei Bedarf stärkeren Einschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens vorzuziehen ist. Für die GDK ist zudem der Einsatz eines Covid-Zertifikats primär national einheitlich umzusetzen und somit durch den Bund mit den entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zu regeln.

h. Einschränkungen / Schliessungen

Grundsätzlich sind die Instrumente a. – g. gegenüber Massnahmen wie massgeblichen Einschränkungen oder gar Schliessungen von Betrieben vorzuziehen, um negative wirtschaftliche Effekte auf Industrie, Gewerbe, Veranstaltungen etc. zu verhindern. In gewissen Situationen kann eine Einschränkung von zugelassenen Personenzahlen in Innenräumen oder im äussersten Fall eine temporäre punktuelle Schliessung bei der Eindämmung von Hotspots angezeigt sein.

2.2 Massnahmenmix an epidemiologischer Lage und Übertragungsrisiko ausrichten sowie mit Blick auf besonders gefährdete Personengruppen

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus auf das Übertragungsrisiko der entsprechenden Settings abzustimmen sind. So sind in Innenräumen früher Masken angezeigt als in Aussenräumen oder an Veranstaltungen mit engen Kontakten umfassendere Schutzkonzepte notwendig als an Veranstaltungen mit grosszügigen Platzverhältnissen. Es kann dazu auf das Rebound-Papier II der GDK verwiesen werden, welches in verschiedenen Settings über mehrere Stufen diverse Massnahmen vorsah.

Mit der gestiegenen Immunität in der Bevölkerung durch Impfung und / oder Infektion hat der Anteil von schweren Erkrankungen sowie von Hospitalisationen und Todesfällen abgenommen. Ausgehend davon wurden staatliche Vorgaben zunehmend abgebaut und es liegt mehrheitlich in der individuellen Entscheidung jeder einzelnen Person, wie sie sich vor Ansteckungen schützen will. Aus Sicht der GDK ist es aber wichtig festzuhalten, dass es für besonders gefährdete Personen schwieriger ist, den Schutz ausschliesslich auf individueller Ebene wahrzunehmen. Die Ausgestaltung künftiger Massnahmen sollte diesem Aspekt besonders Rechnung tragen. Bei angespannter epidemiologischer Lage ist zu gewährleisten, dass der Schutz besonders gefährdeter Personen erhöht und unterstützt werden kann. Insofern sollten die folgenden Massnahmen stets mit besonderem Augenmerk auf spezifische Bereiche, in welchen besonders gefährdete Personengruppen betroffen sind, angewandt werden (z.B. sozial-medizinische Institutionen, öffentliche Orte / Veranstaltungen mit hohem Anteil an älteren Personen etc.), ohne diese zu stigmatisieren oder vom Sozialleben auszuschliessen.

Ausgehend von diesen Überlegungen und Beurteilung der Massnahmen in Kapitel 2.1 erscheint ein Massnahmenmix mit folgenden Elementen je nach epidemiologischer Lage angezeigt.

Verhaltensempfehlungen an Bevölkerung, falls epidemiologische Lage angespannt:	
Grundsätzliche Hygiene- und Abstandsmassnahmen	
<ul style="list-style-type: none"> - Innenräume regelmässig lüften - Abstand halten - Hände regelmässig waschen oder desinfizieren 	
Empfehlung Maskentragen	
- Empfehlung an Bevölkerung Maskentragen in ÖV und Innenräumen mit engen Kontakten zum Selbstschutz sowie zum Schutz besonders gefährdeter Personen	
Falls Wiederaufnahme von Massnahmen nötig:	Falls Verschärfung von Massnahmen nötig:
Impfen	Impfen
- Einfacher Zugang zu Impfungen gemäss Empfehlungen EKIF / BAG gewährleisten	- Einfacher und sehr rascher Zugang zu Impfungen gemäss Empfehlungen EKIF / BAG gewährleisten

<p>Testen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Testung symptomatischer Personen sowie bei Ausbrüchen - Repetitives Testen asymptomatischer Personen zum Schutz besonders gefährdeter Personen (sozial-medizinische Institutionen) 	<p>Testen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausweitung repetitive Tests bei asymptomatischen Personen (Betriebe, Schulen, Vereine)
<p>Masken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maskentragpflicht in Spitälern / sozial-medizinischen Institutionen - Maskentragpflicht im ÖV 	<p>Masken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Maskentragpflicht in Innenräumen - allenfalls Covid-Zertifikat als Alternative zur allgemeinen Maskenpflicht oder zum Schutz besonders gefährdeter Personen
<p>Schutzkonzepte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grundlegende branchenspezifische Schutzkonzepte - Fokus auf den Schutz besonders gefährdeter Personengruppen 	<p>Schutzkonzepte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliche Vorgaben Schutzkonzepte (z.B. Kapazitätsbeschränkung, Sitzpflicht, Kontaktdatenerhebung, Homeoffice) - allenfalls Covid-Zertifikate als Alternative oder zur Erleichterung von Schutzkonzeptvorgaben oder zum Schutz besonders gefährdeter Personen (z.B. mit Zertifikat höhere Besucher- bzw. Teilnehmerzahlen, keine Sitzpflicht) - Einschränkung oder Verbot Grossveranstaltungen - Einschränkung oder Verbot kleinerer / kleiner Veranstaltungen
<p>Contact Tracing</p> <ul style="list-style-type: none"> - allenfalls Isolations- und Quarantänebestimmungen 	<p>Contact Tracing</p> <ul style="list-style-type: none"> - Im Falle von neuen Varianten mit höherer Krankheitslast Wiedereinführung von Isolation und allenfalls Quarantäne