



Änderung der Covid-19 Verordnung besondere Lage: Öffnungspaket II

Dokument vom 12. März 2021 für die Anhörung der Kantone zum Verordnungsentwurf EDI/BAG nach Artikel 6 Absatz 2 Epidemienengesetz

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 24. Februar 2021 eine risikobasierte, schrittweise und national einheitliche Öffnungsstrategie beschlossen. Jeder Öffnungsschritt orientiert sich an vorgängig festgelegten Richtwerten. Der Bundesrat richtet sich bei seiner Entscheidung an Richtwerten mit Stichtag 17. März 2021. Für den Bundesrat ist derzeit offen, ob die epidemiologische Lage einen zweiten Schritt am 22. März 2021 erlaubt. Damit eine Entscheidung am 19. März 2021 möglich ist, werden die Kantone vorgängig zu den Inhalten eines allfälligen Öffnungsschritts konsultiert.

2. Beurteilung der Richtwerte

Die Auswirkungen des ersten Öffnungsschrittes, der am 1. März 2021 in Kraft getreten ist, können zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht hinreichend beurteilt werden. Seit einigen Tagen steigen die Fallzahlen wieder an. Besorgniserregend ist, dass zwischen dem 9. und 11. März 2021 die Fallzahlen deutlich höher waren als am selben Tag in der Vorwoche. Vieles deutet auf eine dritte Krankheitswelle hin.

Die nachfolgenden Ausführungen erfolgen deshalb unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass die epidemische Entwicklung im Verlaufe der nächsten Woche sehr genau beobachtet werden muss. Eine allfällige Verschlechterung der Richtwerte würde der Bundesrat in seiner Entscheidung vom 19. März über die Ausgestaltung des zweiten Öffnungsschrittes einfließen lassen.

Drei von vier Richtwerten sind nicht erfüllt. Günstig verläuft die Entwicklung nach wie vor einzig in Bezug auf die Auslastung der Intensivplätze (IPS) mit Covid-19 Patientinnen und Patienten:

- Die **14-Tages-Inzidenz** ist angestiegen, die Zahlen der letzten Tage deuten darauf hin, dass die Fallzahlen nun deutlicher steigen dürften.
- Die **Positivitätsrate** ist angestiegen und liegt über 5%.
- Die durchschnittliche **Reproduktionszahl** über die letzten 7 Tage bewegt sich um den Richtwert von 1, liegt aber über 1.05.
- Die **Auslastung der Intensivplätze** mit Covid-19-Patientinnen und -Patienten sinkt weiterhin und liegt deutlich unter dem festgelegten Richtwert von < 250 Betten.



Die folgende Tabelle fasst den aktuellen Stand der Richtwerte (10. März 2021) und die Vorgaben des Bundesrats gemäss Beschluss vom 24. Februar 2021 zusammen:

| Indikator | Aktueller Stand | Vorgabe Richtwert gemäss BRB vom 24.2.2021 |
|--|---|--|
| 14-Tages-Inzidenz ¹ | 174.8 ² | ≤ 165,90 ³ |
| Anteil positiver Tests | 6.4 % (PCR-Tests) 5.3 % (Antigentests) | < 5 % |
| IPS Belegung Covid-19 (über 15 Tage gemittelt) | 178.6 | < 250 Betten |
| 7-Tages-Schnitt der Reproduktionszahl R _e | 1.08 (19.-26.02.21) | < 1 |

Beurteilung der möglichen Entwicklung

Verschiedene Begebenheiten sprechen für einen weiteren Anstieg der Fallzahlen. Angesichts der gestiegenen Infektionszahlen in den letzten Tagen ist es möglich, dass bereits eine Trendwende eingetreten ist und die Schweiz am Beginn einer dritten Welle steht:

- Nach drei Halbierungen seit November 2020 hat sich die Infektionsdynamik verlangsamt. Nach einer Phase der Stagnation steigen die Fallzahlen inzwischen wieder an.
- Die Kontakte haben aufgrund des Öffnungsschrittes vom 1. März 2021 zugenommen. Die vollen Auswirkungen dieses Öffnungsschrittes sind noch nicht ersichtlich.
- Der Anteil der neuen Virusvarianten an den Infektionen steigt weiterhin. Bis die neuen Virusvarianten vollständig dominant sind, dürfte sich das Infektionsgeschehen bei unverändertem Massnahmendispositiv stetig beschleunigen.

Für den Bundesrat ist deshalb derzeit offen, ob die epidemiologische Lage am 22. März einen zweiten Öffnungsschritt zulässt.

3. Modellierungen der Öffnungsschritte

Im Auftrag des EDI modellieren die Swiss National COVID-19 Science Task Force (STF) und ein Team aus ETH-ZHAW-IQVIA Auswirkungen von Interventionen (Impfungen, Massnahmenlockerungen etc.) auf den weiteren Pandemieverlauf in der Schweiz. Da sich die Resultate nicht stark unterscheiden, wird bloss auf das Modell der STF etwas vertiefter eingegangen. Generellere Schlüsse werden in einem zweiten Abschnitt besprochen.

Abbildung 1 visualisiert verschiedene Entwicklungen und Lockerungsstrategien, die im international verwendeten Oxford Stringency Index zusammengefasst werden (Grafik oben links).

¹ Rate gemeldeter Fälle mit laborbestätigter SARS-CoV-2-Infektion pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner

² Nachmeldungen sind noch zu erwarten, weshalb dieser Wert noch steigen dürfte

³ Wert 1. März 2021, Stand 10.3.2021 (wurde aufgrund von Nachmeldungen angepasst)



Die vertikale gestrichelte Linie trennt die Grafik in die bisherige Entwicklung (links) und verschiedene Öffnungsszenarien (rechts):

- **Das blaue Szenario** modelliert verschiedene kleine Öffnungsschritte ab dem 22. März (Intervall zwischen den Öffnungen = 3 Wochen).
- **Das rote Szenario** modelliert drei grössere Öffnungsschritte am 22. März, 12. April und 3. Mai (Intervall = 3 Wochen). Die Öffnungen sind offensiver ausgestaltet als im blauen Szenario. Dieses Modell kommt der Öffnungsstrategie des Bundesrates nahe (Vgl. Eckpfeiler 2. Schritt vom 24. Februar).
- **Das gelbe Szenario** modelliert noch einen weiteren Öffnungsschritt am 22. März 2021 und danach die Beibehaltung der Massnahmen auf diesem Niveau.

Die weiteren Grafiken in der oberen Reihe der Abbildung zeigen Annahmen, welche in Bezug auf die Durchimpfung getroffen wurden. Hier wird zwischen einem «optimalen Durchimpfungsablauf» (gestrichelte Linie) und einem etwas «langsameren Durchimpfungsablauf» unterschieden (durchgezogene Linie). Das optimale Szenario geht davon aus, dass keine Lieferverzögerungen auftreten und die Kantone alle Dosen rasch verimpfen (Annahme: ab April rund 100'000 Impfungen pro Tag). Dies entspricht der gegenwärtigen Planung der Verimpfung. Das zweite, langsamere, Szenario geht davon aus, dass die Verimpfung auf 50% der maximalen Kapazität stattfindet (Annahme: ab April 50'000 Impfungen pro Tag).

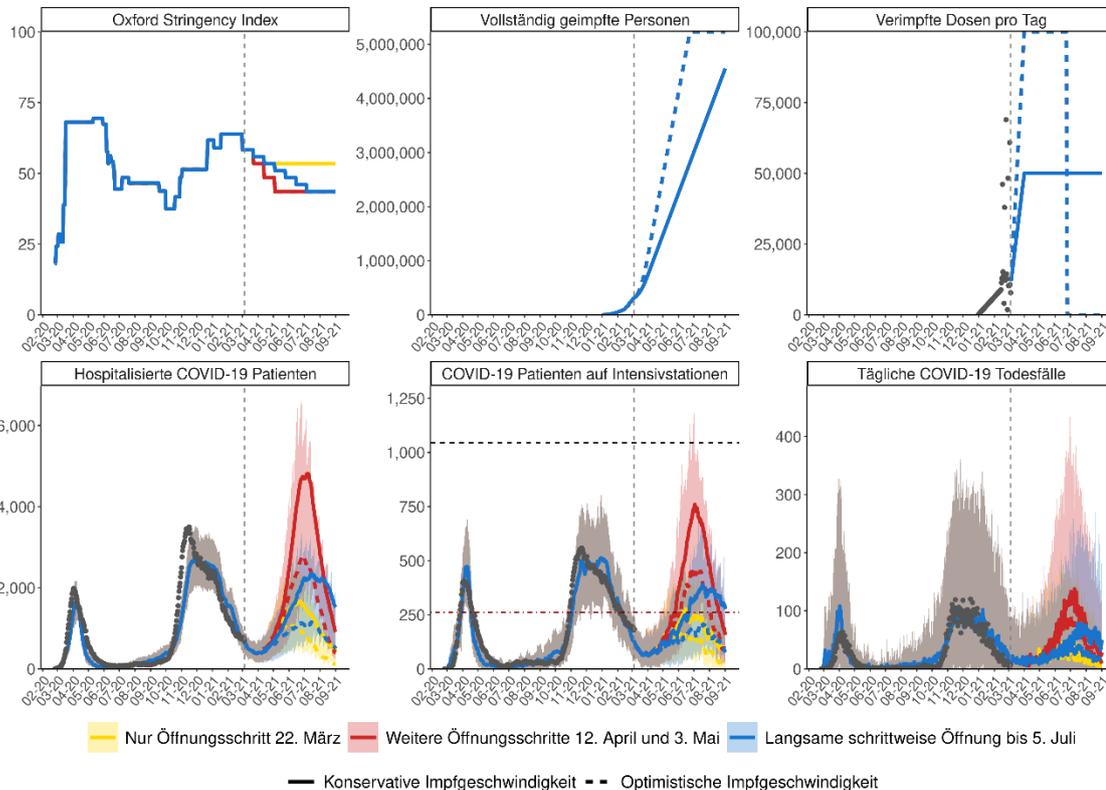


Abbildung 1: Modell der STF



Die unteren Grafiken in Abbildung 1 zeigen, wie sich die Hospitalisationszahlen (linke Grafik), die Bettenbelegung der Intensivpflegestation (IPS) (mittlere Grafik) und die Todesfälle (rechte Grafik) in den verschiedenen Szenarien entwickeln könnten. Die Modellierungen kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Unabhängig davon, welches Szenario betrachtet wird: Mit einer dritten Ansteckungswelle muss gerechnet werden.
- Bei grossen Öffnungsschritten (**Szenario rot**) fällt die Welle stärker aus, als bei kleinen Öffnungsschritten (**Szenario blau**). Die geringste Zahl Hospitalisierungen sind bei der Aufrechterhaltung aller Massnahmen nach einem weiteren Öffnungsschritt am 22. März 2021 zu verzeichnen (**Szenario gelb**).
- In jedem Szenario können die Hospitalisierungszahlen mit einer raschen Durchimpfung stark gedrückt werden.
- Um bei grossen Öffnungen (**Szenario rot**) die Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, muss die Verimpfung ohne Verzögerung geschehen. Selbst in diesem optimalen Szenario können die IPS-Stationen ähnlich belastet werden, wie während der zweiten Welle. Auch mit ähnlich vielen Todesfällen wäre zu rechnen. Anzumerken ist allerdings, dass die Schätzungen mit Unsicherheiten verbunden sind und leicht höher oder tiefer ausfallen können.
- Bei kleinen Öffnungsschritten (**Szenario blau**) besteht mehr Marge bei der Verimpfung. Bei der IPS-Bettenbelegung dürfte das Niveau der zweiten Welle selbst dann nicht erreicht werden, wenn es zu Lieferverzögerungen oder Verzögerungen beim Verimpfen kommt.
- Unproblematisch dürfte die IPS-Belegung im **gelben Szenario** sein.

Bei der Bewertung der Analysen gilt zu berücksichtigen, dass die Modelle der STF (und jene der ETH-ZHAW-IQVIA) mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind. Es können neue Varianten auftreten, die das Bild ganz anders erscheinen lassen. Schwierig zu modellieren ist auch das Verhalten der Bevölkerung (Coronamüdigkeit, Impfwilligkeit) aber auch andere Faktoren, wie die Saisonalität. Auch das eigentliche Massnahmendispositiv beeinflusst die Entwicklung stark. Dadurch nimmt die Präzision der Modelle bei mehreren modellierten Öffnungsschritten ab. Eine Strategie, welche die Modellierungen in die Bewertung miteinfließen lässt, muss deshalb auf schrittweisen Lockerungen unter Berücksichtigung des aktuellen Pandemieverlaufs vor jedem Lockerungsschritt basieren. Die Modelle werden daher stetig weiterentwickelt. Die STF prüft, wie in einer nächsten Iteration des Modells die erweiterte Teststrategie des Bundesrates berücksichtigt werden könnte.

Schlussfolgerungen

Aus diesen Modellberechnungen und den Modellen der ETH-ZHAW-IQVIA lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Kurzfristig:

- Aufgrund der höheren Übertragbarkeit der Virusvariante B.1.1.7 dürfte es gemäss beiden Modellierungen zu einer dritten Krankheitswelle kommen. Das Ausmass dieser Welle hängt von verschiedenen Faktoren ab.



- Die Modelle zeigen, wie wichtig eine hohe und rasche Durchimpfungsrate ist. Dabei ist insbesondere die Durchimpfung der Risikogruppen relevant, um schwere Verläufe und Todesfälle zu verhindern. Die Durchimpfung der übrigen Bevölkerung beeinflusst die Todesfälle weniger, wohl aber die Krankheitslast, und hat damit auch Auswirkungen auf die Wirtschaft durch Krankheitsausfälle sowie langfristige Folgen durch die Erkrankung von Nicht-Risikopersonen.
- Die Strategie des Bundesrates, schrittweise zu öffnen, wird durch die Modelle bestärkt. Dabei sind kleinere Öffnungsschritte günstiger als grosse Öffnungsschritte. Der Ende Februar umrissene 2. Öffnungsschritt ist dabei bereits als grosser Schritt zu verstehen (vgl. **Szenario rot** in den Modellierungen der STF). Gerade in der fragilen Situation, wo drei der vier Richtwerte bereits überschritten sind und die Fallzahlen tendenziell am Steigen sind, ist demnach ein Verzicht auf einen nächsten Öffnungsschritt respektive zumindest ein kleinerer Schritt angezeigt.
- Durch eine weitgehende Öffnung am 22. März besteht die Gefahr, dass eine Normalisierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens im Sommer nicht möglich ist. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn weitere Öffnungsschritte folgen (vgl. STF: **Szenario rot**). Vermieden werden könnte dies dann, wenn nach der Öffnung am 22. März das Massnahmendispositiv bis Ende Sommer beibehalten wird (vgl. STF: **Szenario gelb**).

Langfristig

- Langfristige Modelle legen nahe, dass es nach Abschluss der Durchimpfung der Impfwilligen mutmasslich zu einer substantiellen Erkrankungswelle bei den Impfunwilligen kommen könnte. Dies insbesondere, wenn die Massnahmen vollständig gelockert werden. Dies ist mit einer substanziellen Zahl von zusätzlichen Krankheits- und Todesfällen verbunden, weil die Zirkulation des Virus in der Schweiz auch bei einer hohen Durchimpfungsrate nicht unterbunden werden kann. Diese Krankheitsfälle können längerfristig nicht verhindert werden, es sei denn, diese Personen lassen sich doch noch zur Impfung motivieren.
- Aus diesem Grund ist auch nach Durchimpfung der Impfwilligen die längerdauernde Beibehaltung von Basismassnahmen (Masken, Hygiene, Abstand) zu erwägen, um diese Krankheitsfälle zumindest über einen grösseren Zeitraum zu verteilen.

4. Drei Pfeiler: Massnahmen, TTIQ und Impfen

Bis zum 17. Februar 2021 basierte die bundesrätliche Strategie zur Eindämmung der Epidemie hauptsächlich auf den Hygienevorschriften (Abstand, Maske, Hygiene), dem TTIQ (Testen, «Tracing», Isolation, Quarantäne) und den verordneten Massnahmen. Auch in Zukunft werden die Hygienevorschriften eine wichtige Grundlage zur Bekämpfung der Epidemie bilden. Gleichzeitig werden jedoch die zunehmende Durchimpfung der Bevölkerung sowie das breite Testen der mobilen Bevölkerung, an Bedeutung gewinnen. Die Strategie fusst somit auf den drei Pfeilern «Massnahmen, Testen (TTIQ) und Impfung» und wird flankiert durch die weiterhin notwendigen Basismassnahmen.

In den nächsten Wochen dürfte die Anzahl Testungen laufend zunehmen, was sich positiv auf die epidemiologische Entwicklung auswirken und somit risikobasierte Öffnungsschritte erlauben könnte. Gleichzeitig werden immer mehr Personen geimpft, was weitere Anpassung des Massnahmendispositivs erlauben wird.



5. Öffnungsschritte

5.1. Zweiter Öffnungsschritt am 22. März 2021

Am 17. Februar 2021 wurden die Kantone zum Öffnungspaket I konsultiert. Dabei wurde ihnen eine Stossrichtung für das Öffnungspaket II unterbreitet. Der folgende Vorschlag entspricht in grossen Teilen dem konsultierten Vorschlag. Auf eine Anpassung der Kapazitätsbeschränkung in den Läden und die Aufhebung der Limitierung von Menschenansammlungen soll allerdings verzichtet werden. Mit dem Beibehalten der strengeren Kapazitätsbeschränkung für Läden ohne Lebensmittel soll verhindert werden, dass mehr Personen in die Innenstädte oder Shoppingcenter gelockt werden. Zudem soll die Anzahl Personen bei öffentlichen Veranstaltungen weniger hoch sein und für das Betreiben von Sport und Kultur in Innenräumen sind überdies strenge Kapazitätsvorschriften vorgesehen.

Zudem soll neu empfohlen werden, dass man sich vor Veranstaltungen, sportlichen Aktivitäten und insbesondere auch vor privaten Treffen mit besonders gefährdeten Personen testen lässt oder – sobald vorhanden – einen Selbsttest durchführt.

Veranstaltungen

Veranstaltungen mit Publikum sollen mit Einschränkungen wieder möglich sein. Die maximale Anzahl Besucherinnen und Besucher ist auf 150 Personen draussen respektive 50 Personen drinnen beschränkt. Zusätzlich gilt eine Beschränkung auf maximal 1/3 der Kapazität des Veranstaltungsorts. Es gilt eine Sitzpflicht, die Maske muss immer getragen werden und zwischen den Besucherinnen und Besuchern muss jeweils ein Abstand von 1,5 Meter eingehalten werden, respektive es muss mindestens ein Sitz freigelassen werden. Konsumation ist verboten. Von Pausen an Veranstaltungen ist abzusehen. Falls Pausen nötig sind, so soll das Publikum dazu angehalten werden, den Sitzplatz nicht zu verlassen.

Auch übrige Veranstaltungen, wie beispielsweise Führungen im Museum, Treffen von Vereinen oder Veranstaltungen im Unterhaltungs- und Freizeitbereich, sind wieder möglich. Hier gilt eine Begrenzung der Personenzahl auf 15, es muss ein Schutzkonzept erarbeitet und umgesetzt werden.

Bei privaten Veranstaltungen in privaten Räumlichkeiten besteht wie bisher keine Pflicht für ein Schutzkonzept. Die Anzahl erlaubter Personen wird von 5 auf 10 Personen erhöht. Damit wird die Einschränkung für Mehrkinderfamilien aufgehoben, welche in den letzten Wochen keine Besuche mehr empfangen konnten. Es ist jedoch weiterhin grosse Vorsicht geboten bei solchen Veranstaltungen, welche in der Vergangenheit häufig als Ansteckungsort vermutet wurden. Es soll deshalb weiterhin eindringlich empfohlen werden, dass sich private Treffen auf Personen aus wenigen Haushalten beschränken. Für private Veranstaltungen draussen gilt wie bisher eine Beschränkung auf 15 Personen.

Öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe

Öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe können unter Einhaltung der Schutzkonzepte und von Kapazitätsbegrenzungen analog zu Läden und Museen wieder geöffnet werden. Freizeiteinrichtungen in Innenräumen können nur geöffnet werden, wenn immer eine Maske getragen und der erforderliche Abstand eingehalten werden kann. Der Innenbereich von Wellnessanlagen und Freibäder bleibt weiterhin geschlossen.



Sport (Amateurbereich, für Personen mit Jahrgang 2000 oder älter)

Sportaktivitäten sind neu auch für erwachsene Einzelpersonen und Gruppen bis zu 15 Personen erlaubt. Draussen muss dabei entweder eine Maske getragen oder der erforderliche Abstand von 1,5 Meter eingehalten werden. In Innenräumen soll grundsätzlich sowohl die Maske getragen als auch der Abstand eingehalten werden. Es sind jedoch Ausnahmeregelungen vorgesehen für Aktivitäten, bei welchen keine Maske getragen werden kann. Hier muss sichergestellt werden, dass für jede Person eine genügend grosse Fläche (25 m² bei körperlich anstrengender Aktivität, 15 m² ohne körperliche Anstrengung) zur alleinigen Nutzung zur Verfügung steht. Masken sind mit Ausnahme der Ausübung von Tätigkeiten, die das nicht erlauben, stets zu tragen. Sportarten mit Körperkontakt sind in Innenräumen weiterhin nicht erlaubt. Wettkämpfe in allen Sportarten bleiben verboten. Es wird allgemein empfohlen, Sport draussen zu betreiben.

Kultur (Amateurbereich, für Personen mit Jahrgang 2000 oder älter)

Kulturelle Aktivitäten sind neu auch für erwachsene Einzelpersonen und Gruppen bis zu 15 Personen erlaubt. Draussen muss dabei entweder eine Maske getragen werden oder der erforderliche Abstand von 1,5 Meter eingehalten werden. In Innenräumen soll grundsätzlich sowohl die Maske getragen als auch der Abstand eingehalten werden. Es sind jedoch Ausnahmeregelungen vorgesehen für Aktivitäten, bei welchen keine Maske getragen werden kann. Hier muss sichergestellt werden, dass für jede Person eine genügend grosse Fläche (25 m² bei Aktivitäten wie Singen, Blasmusik, lautem Sprechen, 15 m² bei anderen Aktivitäten) zur alleinigen Nutzung zur Verfügung steht. Auch Chorsingen soll unter diesen strengen Bedingungen wieder möglich sein. Es wird allgemein empfohlen, kulturelle Tätigkeiten ins Freie zu verlagern.

Bildung und Weiterbildung

Präsenzunterricht soll auch im über- oder ausserobligatorischen Bereich eingeschränkt wieder möglich sein. Es soll eine Beschränkung auf maximal 15 Personen und eine Kapazitätsbegrenzung auf 1/3 gelten. Die bisherigen Ausnahmen gelten weiterhin. Es gilt eine Maskenpflicht und der erforderliche Abstand muss eingehalten werden.

Heute schon sind Präsenzveranstaltungen möglich, wenn die Aktivität eine Durchführung vor Ort erfordert.

Restaurants

Der Bundesrat schlägt vor, die Öffnung der Aussenbereiche mit Bedienung von Restaurants, Clubs und Bars wie folgt auszugestalten: Es gilt eine Sitzpflicht, die Maske darf nur während der Konsumation abgelegt werden. Pro Tisch sind maximal vier Personen erlaubt. Von sämtlichen Personen müssen die Kontaktdaten erhoben werden. Zwischen den Tischen muss ein Abstand von 1,5 Meter eingehalten werden, alternativ kann eine Abschränkung angebracht werden. Neu wird in der Verordnung geregelt, dass Restaurants auch den Innenbereich öffnen können für die Bewirtung von Berufschauffeuren und Berufsleuten aus den Bereichen Landwirtschaft, Bau, Handwerk, Montage. Mit Ausnahme der Chauffeurinnen und Chauffeure müssen die Gäste vorgängig reservieren. Die Restaurants müssen dieses Angebot dem Kanton melden und die Kontaktdaten aller Gäste erheben. Diskotheken und Tanzlokale bleiben weiterhin geschlossen. Wichtig ist zudem die Feststellung, dass die wirtschaftlichen Unterstüt-



zungsmassnahmen nicht davon abhängig sind, ob der Betrieb von Restaurants im Aussenbereich wieder erlaubt ist oder nicht.

Arbeitsplatz

Für Unternehmen, welche 80% der vor Ort tätigen Belegschaft mindestens einmal pro Woche testen, entfällt die Kontaktquarantäne am Arbeitsplatz für Personen, welche innerhalb des Betriebs mit der positiv getesteten Person Kontakt hatten. Ausserhalb des Arbeitsplatzes müssen sich diese Personen jedoch in Kontaktquarantäne begeben. Zudem müssen sie am Arbeitsplatz täglich getestet werden. Bezüglich der besonders gefährdeten Arbeitnehmenden wird die Definition angepasst, so dass vollständig geimpfte Personen nicht mehr darunterfallen können. Zudem wird die Geltungsdauer der Bestimmung verlängert.

Aufhebung Quarantänepflicht für geimpfte Personen

Die Quarantänepflicht wird aufgehoben für geimpfte Personen, welche Kontakt mit einer positiv auf Covid-19 getesteten Person hatten.

Maskentragpflicht

Für geimpfte Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen wird die Maskentragpflicht aufgehoben. Dies gilt auch für Bewohnerinnen und Bewohner, welche von einer nachgewiesenen Covid-19 Infektion genesen sind.

5.2. Ausblick

Wann und in welcher Form ein dritter Öffnungsschritt erfolgen kann, hat der Bundesrat angesichts der fragilen epidemiologischen Lage noch nicht festgelegt.

6. Fragen an die Kantone

- Sind die Kantone mit der vorgeschlagenen Drei-Pfeiler-Strategie einverstanden oder haben Sie Verbesserungsvorschläge?
- Sind die Kantone mit dem Inhalt des zweiten Öffnungspakets einverstanden?
 - Bereich Veranstaltungen?
 - Bereiche Sport, Kultur, Bildung?
 - Aussenbereiche Restaurants?
 - Anpassung Quarantäne?
- Gehen die Kantone davon aus, dass die lückenlose Kontaktnachverfolgung trotz steigender Fallzahlen weiterhin gewährleistet werden kann?

Beilagen:

- Entwurf Covid-19 Verordnung besondere Lage (d, f)
- Entwurf Covid-19 Verordnung 3 (d, f)

BAG / 12. März 2021