



Wie die Schweiz in die zweite Welle schlitterte

Warum Bund und Kantone die Kontrolle über die Covid-Pandemie verloren – und was die Politik daraus lernen sollte.

Von [Ronja Beck](#), [Elia Blülle](#), [Marie-José Kolly](#), [Olivia Kühni](#) (Text) und Lucy Jones (Illustration), 20.11.2020

Am 12. November, kurz nach Feierabend, setzt die Zürcher Regierungsrätin Jacqueline Fehr (SP) einen Tweet ab. Sie teilt einen Artikel der NZZ über Staaten – im Text auch «Obrigkeiten» genannt –, die in Pandemien wie der Corona-Krise oder der Pest im mittelalterlichen Venedig ihre Macht ausgebaut haben, und schreibt dazu:



Jacqueline Fehr

@jacquelinefehr, 12.11.2020



Bitte nicht grad wieder brüllen. Einfach mal lesen und nachdenken. Vielleicht brauchen wir vor allem viel mehr Demut gegenüber dem . Vielleicht ist einfach gar niemand schuld, weder für hohe noch für tiefe Fallzahlen . #zwischen-töne.

<https://www.nzz.ch/feuilleton/corona-krise-und-pest-der-staat-will-keine-schwaecher-zeigen-ld.1586018?mktcid=sms&mktcval=OS%20Share%20Hub>

Fehr ist Vorsteherin der Direktion für Justiz und Inneres des Kantons Zürich, in dem Spitalangestellte am selben Abend 361 Menschen mit einer Covid-Erkrankung versorgten und pflegten; 67 von ihnen auf der Intensivstation. Seit dem 1. Oktober sind in diesem Kanton fast 150 Menschen an der vom Coronavirus ausgelösten Krankheit gestorben, schweizweit sind es fast 1700 – etwa gleich viele wie zwischen Anfang März und Ende September.

Gleichzeitig bricht Tausenden Menschen ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage weg – ausgerechnet am Morgen nach Fehrs Tweet, am 13. November, spricht die Volkswirtschaftsministerin desselben Kantons denn auch öffentlich von einer «historischen Wirtschaftskrise».

Jacqueline Fehrs Tweet zeigt exemplarisch, was in der Schweiz in dieser Krise der öffentlichen Gesundheit seit dem Sommer schiefläuft.

Nein, es geht nicht um Schuld. Wohl aber um Verantwortung. Eine Verantwortung, die die «Obrigkeiten» in diesem Land eben gerade nicht an sich reißen. Sondern so lange einander zuschieben, bis sie sich auflöst.

Die Republik hat in den letzten Wochen mit knapp zwei Dutzend Personen gesprochen, die den Umgang der Schweiz mit der Covid-Pandemie hautnah miterlebt haben – als Entscheidungsträger, Beraterinnen, Ausführende, Beobachterinnen. Mit der Zeit zeichnete sich ein scharfes Bild ab, wann welche Fehler passiert sind, warum sie passieren und was die Politik daraus für andere Krisen lernen sollte.

Dieses Bild zeigt einen Bundesrat, der sich ohne Notwendigkeit radikal aus der Öffentlichkeit zurückzog, ein von internen Problemen geschwächtes Bundesamt für Gesundheit (BAG) und eine Kommunikation, die mehr verwirrte als orientierte. Sowie Kantone, die sich nicht zu einer gemeinsamen Strategie des Pandemiemanagements bekennen wollten.

Kurz: Es gab in diesen letzten Monaten, als die Schweiz die Kontrolle verloren hat, nicht zu viel politische Führung. Sondern deutlich zu wenig.

1. Abgang des Bundesrats

Am 3. Juli platzierte Bundesrat Alain Berset (SP) noch einmal öffentlich eine Warnung, die er in diesen Tagen öfter ausspricht. Jetzt seien die Kantone «am Drücker», sagte er in einem Interview mit dem «Blick». «Sie wissen um ihre Verantwortung.»

Der Auftritt markierte das Ende einer Ära: Der Bundesrat zog sich zurück.

Schon zwei Wochen zuvor, am 19. Juni, hatte er die «ausserordentliche Lage» gemäss Epidemien-gesetz beendet. Bis dahin leitete die Landesregierung persönlich das gesamte Pandemiemanagement – und sie tat das, so die allgemeine Einschätzung, hervorragend. Nun löste der Bundesrat noch am selben Abend den Krisenstab auf, der ihn beriet. Dieser druckt auf die Titelseite seines Schlussberichts ein Zitat des antiken Philosophen Heraklit: «Man steigt nicht zweimal in denselben Fluss.»

Auch öffentlich wird der Regierungsrückzug gut sichtbar inszeniert. Ab der ersten Juliwoche leitet nicht mehr Berset die Medienkonferenzen zum Coronavirus, sondern BAG-Spitzenleute, flankiert von Kantonsvertreterinnen.

Nach den intensiven Monaten der Pandemie ist der Bundesrat «erschöpft», wie es aus seinem Umfeld heisst. Alain Berset zieht sich mit seiner Familie in die Ferien zurück. Im Buch «Lockdown» schreibt das Tamedia-Recherchedesk, Berset werde zu diesem Zeitpunkt von einer grossen Müdigkeit begleitet. «Ich bin froh, wenn ich es schaffe, diesen Sommer ruhiger anzugehen», wird der SP-Bundesrat zitiert. «Der Arbeitsaufwand hat mich an meine physischen Grenzen gebracht.»

Doch die grosse Erschöpfung im Bundesrat ist nicht der Hauptgrund für den demonstrativen Schritt in die Sommerpause.

Dieser ist politisch: Die nationale Regierung will möglichst radikal ihre für Schweizer Verhältnisse übergrosse Machtfülle wieder abgeben. Die Kantone fordern laut ihre Kompetenzen zurück. Sie haben nach dem Ende der «ausserordentlichen Lage» die Hauptverantwortung für die Bewältigung der Krise.

Das Problem ist nur: Weder die Kantone noch das BAG, dem das Epidemien-gesetz weitreichende Kompetenzen für die Kommunikation gibt, sind auf die Stabsübernahme vorbereitet. Im Gegenteil: Das Bundesamt für Gesundheit kämpft hinter den Kulissen mitten in der Krise mit personellen und strukturellen Herausforderungen.

2. Turbulenzen im Bundesamt

Eine der auffallendsten Figuren in den frühen Monaten der Pandemie ist Daniel Koch, damals Leiter der Abteilung Übertragbare Krankheiten des BAG. Koch tritt an jeder Medienkonferenz auf und prägt für viele Bürgerinnen als «Mr. Corona» die offizielle Kommunikation des Bundes.

Was Koch sagt, wiederholen die Menschen während der Frühlingsmonate an ihren Mittagstischen, in den sozialen Netzwerken und auf den Strassen.

Wir treffen Daniel Koch in der Raststätte Würenlos. Aargauer nennen den Siebzigerjahre-Bau «Fressbalken», weil er sich wie eine Brücke über die A1 spannt. Während seine beiden Hunde im Auto warten, betont Koch, dass das Schweizer Ziel immer die Verhinderung einer zweiten Welle gewesen sei. «Neuseeland hat den Beweis erbracht, dass das theoretisch auch möglich gewesen wäre. Sie haben trotz interner Ausbrüche eine zweite Welle in ihrem Winter verhindert.»

Was ist im Sommer schiefgelaufen, Herr Koch? «Auf steigende Fallzahlen wurde nicht reagiert.» Aus Kochs Sicht ist das Contact-Tracing vor allem daran gescheitert, dass die Leute nicht frühzeitig und oft getestet wor-

den seien. «Mit der praktizierten Teststrategie konnte eine wirkungsvolle Eindämmungsstrategie nicht umgesetzt werden.»

Seinen ehemaligen Arbeitgeber kritisieren will Koch nicht. Trotzdem hinterlässt er den Eindruck: Mit ihm am Ruder wäre die Pandemie anders verlaufen.

Die Differenzen zwischen Koch und einigen seiner ehemaligen Kollegen sind nichts Neues. Beim BAG leitete er in den ersten Pandemiemonaten gemeinsam mit seinem Stellvertreter Patrick Mathys die Covid-Taskforce, also die wichtigste bundesinterne Expertengruppe in der Pandemie. Doch die beiden verstanden sich weder fachlich noch in ihrem Temperament, wie verschiedene Personen berichten.

Bereits Ende März wird Koch offiziell pensioniert. Er vertritt das BAG weiterhin an Medienkonferenzen und in der Öffentlichkeit. Doch die Co-Leitung der internen Covid-Taskforce gibt er zum 1. April an seinen Nachfolger Stefan Kuster ab. Von nun an leiten Kuster und Mathys die interne Pandemiegruppe. Die Übergabe ist laut Koch chaotisch: Er habe keine zwei Stunden mit seinem Nachfolger verbracht. Zum 1. Juni geht Koch ganz und filmt sich zum Abschied selber dabei, wie er mit Anzug in die Aare springt.

Viele BAG-Angestellte sind erleichtert über den Abgang. Koch gilt als abwehrend gegenüber Veränderungen und als jemand, der informell und erratisch führt. Einige werfen ihm vor, dass er die Digitalisierung komplett verschlampt und Warnungen von Epidemiologinnen zu lange ignoriert habe. Beides Fehler, die vor allem in den ersten Wochen der Pandemie grossen Schaden angerichtet hätten. Doch zeitlich kommt der Wechsel im BAG ungünstig.

Kochs Nachfolger Stefan Kuster findet nie richtig in seine Rolle und wird schon nach kurzer Zeit wieder kündigen. Der Mediziner, der zuvor als leitender Arzt und Infektiologe am Universitätsspital Zürich arbeitete, habe keine Chance gehabt, die zuvor sehr informell geführte Abteilung geordnet zu übernehmen, sagen diverse Quellen im Umfeld des BAG.

Mit der Wiederaufnahme des Parlamentsbetriebs im Frühsommer wachsen auch der Druck und die Arbeitslast im BAG. Viele Mitarbeiterinnen sind im Sommer ausgebrannt; manche berichten von Burn-outs. Wichtige Schlüsselfiguren erholen sich in den Ferien. Ende September wird auch Amtschef Pascal Strupler gehen, der das BAG zehn Jahre lang geleitet hat.

Mit anderen Worten: Während der Bundesrat sich aus seiner Führungsrolle und aus der Kommunikation zurückzieht, schwächelt das Amt, bei dem alle Fäden zusammenlaufen sollten. Das spüren nicht nur die Kantone. Das spüren auch jene, die das Pandemiemanagement als Beraterinnen und Beobachter begleiten.

«Diese Wachablösung war frappant», sagt Marcel Salathé, Epidemiologe und Mitglied der Science-Taskforce, zum Wechsel vom 19. Juni. «Es war wie ein Orchester mit 26 Instrumenten, aber ohne gemeinsame Notenblätter und ohne klaren Dirigenten.»

Kein Dirigent mehr: Das bedeutet Kakophonie. Viele Bürgerinnen spüren die Führungsschwäche des BAG in jenen Sommermonaten vor allem auf einem Gebiet: in der Kommunikation. Sie fühlen sich nicht begleitet, sondern verloren.

3. Fehlende Vorbereitung

Das sieht Matthias Egger, der ehemalige Leiter der Science-Taskforce, offenbar ähnlich. «Denken Sie zurück an HIV», sagt Egger Mitte November bei einer Expertendiskussion. «Damals waren die Behörden sehr präsent, «Stop Aids» war eine starke Kampagne.» Tatsächlich gilt die Kampagne – zuständig war auch hier das BAG – bis heute als Leuchtturm-Beispiel.

Die Kommunikation in der Corona-Pandemie hingegen glich ab dem Sommer einem Flickenteppich – viele Menschen waren damit überfordert. Das bestätigt eine unveröffentlichte und nicht repräsentative interne BAG-Studie vom 5. November, die der Republik vorliegt und für die 19 Experten aus Wissenschaft und Medien zur Kommunikation befragt wurden.

Mit dem Abgang von Daniel Koch und der Sommerpause von Alain Berset brachen für viele Bürger mitten in der Krise die zentralen Figuren weg, die sie bis dahin kommunikativ begleitet hatten. Eine verlässliche Stimme fehlte.

Trotzdem blieb das Informationsbedürfnis der Menschen gross. So hielt man sich stattdessen nun an eine ganze Reihe von Leuten. Anstelle des Bundesrats standen beispielsweise plötzlich die Epidemiologen der Science-Taskforce im Fokus. Im Namen der Gruppe spricht gemäss Mandat zwar nur der Präsident – bis im Juli Matthias Egger, danach Martin Ackermann –, als unabhängige Wissenschaftlerinnen aber können sich die Mitglieder «jederzeit frei äussern». Und das taten sie auch:

- «Wer mit dem ÖV reist, hat künftig eine Maske dabei. Also kann er oder sie diese auch gleich im Laden tragen.» (Epidemiologe Marcel Salathé am 2. Juli)
- «Falls wir das Erreichte nicht bereits wieder verspielen wollen, müssen wir JETZT handeln.» (Epidemiologe Christian Althaus am 3. Juli)
- «Die Situation ist sehr ernst – lasst uns gemeinsam eine zweite Welle verhindern: Abstand halten, Menschenmassen vermeiden, Masken tragen.» (Bio-Mathematikerin Tanja Stadler am 31. Juli)
- «Viren warten nicht, bis die Menschen bereit sind, über sie nachzudenken.» (Epidemiologin Nicola Low am 22. August)

Dass hierbei manchmal auch unterschiedliche Haltungen ertönten, überrascht nicht. Blicken Forscherinnen mit unterschiedlichen Persönlichkeiten, Fachgebieten und Erfahrungen auf dieselben Daten und Fakten, ergeben sich nicht immer exakt dieselben Einschätzungen. Das bedeutet nicht, dass es keinen Konsens gibt. Und es bedeutet auch nicht, dass die Haltungen der Wissenschaftler stark auseinandergehen.

Nur: Bürgerinnen wissen das nicht immer richtig einzuordnen.

Das hielt die Science-Taskforce sogar selber am 30. Juli in einem ihrer offiziellen Empfehlungsschreiben an die Politik fest: «Allzu viele Informationsquellen und Botschaften können in der Bevölkerung für Verwirrung, Nachlässigkeit oder sogar Misstrauen sorgen.» Wissenschaft lebt von einem offen ausgetragenen Diskurs. Politische Kommunikation hingegen funktioniert anders: Bürger brauchen in der Krise konsolidierte Empfehlungen als Orientierungshilfe.

Das kritisierten auch manche Politikerinnen. Ein FDP-Ständerat etwa warf der Science-Taskforce Mitte August im «Tages-Anzeiger» vor, sie trage zur Verunsicherung der Bevölkerung bei. Ruth Humbel (CVP), Präsidentin der

nationalrätlichen Gesundheitskommission, forderte: «Die einzelnen Mitglieder müssen sich zurückhalten.»

Doch nicht nur Wissenschaftler sprangen in die Bresche. Auch Daniel Koch zog sich nach seiner Pensionierung nicht zurück, wie dies Bundesbeamte üblicherweise tun: Er bleibt präsent und lässt keine Einladung verstreichen, um seine Meinung kundzutun. Als er im Oktober in einer Gameshow von SRF Digital auftritt, korrigiert Koch die Moderatorin, weil sie ihn als BAG-Leiter der Abteilung Übertragbare Krankheiten begrüsst: Viele Menschen haben nicht begriffen, dass er längst nicht mehr für den Bund arbeitet.

Vom BAG selber, das offiziell gemeinsam mit den Kantonen für die Kommunikation zuständig wäre, kommt hingegen in diesen Sommermonaten wenig.

Für seine Covid-Kampagnen arbeitet es mit der Zürcher Agentur Rod zusammen. Diese versucht unter anderem mit dem Slogan «Mach's einfach!» und lustig-bunten Illustrationen die Sommermonate zu überbrücken. Und verschlimmbessert damit möglicherweise die Situation.

«Wenn Sie den Leuten so etwas sagen wie «Mach's einfach!», dann ignorieren Sie alle Schwierigkeiten, die sie wegen der Restriktionen haben», sagt die Harvard-Epidemiologin Julia Marcus, die für die Republik die BAG-Kampagne beurteilt hat. «Mit einer solchen Botschaft verspielt man nicht nur das Vertrauen der Menschen – sie wirkt auch nicht.»

Viel besser seien Appelle, die anerkennen, dass Menschen zurückstecken und dass die Situation nicht einfach ist. Zu einem ähnlichen Schluss kommt die BAG-interne Studie: Künftige Kampagnen müssten wieder mehr Verbundenheit schaffen und den Menschen nicht nur erklären, was sie tun sollten – sondern auch, warum sie es tun sollten.

Doch nicht nur das BAG schwächelt in seiner Kommunikation. Auch die Kantone, offiziell mitzuständig, bringen keinen überzeugenden Auftritt hin.

Einige Vertreter aus den Kantonen gelangen bereits im Frühsommer mit dem Wunsch an die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), die zuvor vom Bundesrat ausgefüllte Rolle einzunehmen. Die Konferenz ist das gesundheitspolitische Koordinationsorgan der Kantone, in der alle kantonalen Gesundheitsdirektoren sitzen. Sie kann Empfehlungen an die Kantone abgeben und sichert den Dialog mit dem Bund. Von einer zentralen Corona-Kommunikation über die Gesundheitsdirektorenkonferenz hält Präsident Lukas Engelberger aber nichts: «Es wäre vermessen, wenn wir eine Kommunikationsstrategie für die Kantone gestalten würden.»

Tatsächlich zeigt das einen Teil des Problems: Selbst wenn sich nahezu alle kantonalen Gesundheitsdirektorinnen über ein gemeinsames Vorgehen einig würden – sie sind zu Hause im Kanton nur eines von mehreren Regierungsmitgliedern. Wenn Justizministerin, Volkswirtschaftsminister oder gleich alle Kolleginnen dagegenhalten, bleiben sie ohnmächtig. Und genau das tun sie offenbar: Eine gemeinsame Strategie der Kantone gibt es nicht.

Bald wird klar, dass 26 mehr oder weniger starke kantonale Auftritte nicht dieselbe Schlagkraft entfalten wie eine zentrale, vom Bundesrat vorgetragene Ansprache. Während die Genfer Regierung die Clubs schon ab August verriegelte, standen in der 150 Kilometer weit entfernten Stadt Bern Anfang Oktober Hunderte Menschen dicht an dicht vor dem Wankdorf-Stadion.

Solche regionalen Unterschiede müssen Entscheidungsträgerinnen kommunikativ auffangen, sonst ernten sie Wut und Unverständnis. Eine Wut, die wie Gift ist für die Bereitschaft, eigenverantwortlich zu handeln.

Der radikale Rückzug des Bundesrats, die fatale Formschwäche des BAG: Das markiert eine erste Abzweigung, bei der die Verantwortlichen einen anderen Weg hätten wählen können.

Der Bundesrat kann staatsrechtlich auch mit dem Ende der ausserordentlichen Lage den Kommunikationslead behalten, er kann die Kantone bei ihrer Planung unterstützen, sogar einen Krisenstab könnte er im Extremfall behalten. «Der Bundesrat hätte sich nicht so stark zurückziehen müssen», sagt Bernhard Rütsche, Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität Luzern.

Die Schweiz befand sich auch nach dem 19. Juni nie im Normalzustand, sondern immer in der «besonderen Lage». Offiziell tragen zwar die Kantone die Hauptverantwortung für das Krisenmanagement. Doch das Epidemienengesetz gibt dem Bundesrat weitreichende Kompetenzen: So hätte er den ganzen Sommer über nach einer Anhörung der Kantone selber Massnahmen erlassen können – was er beispielsweise jetzt am 28. Oktober tat, als er die Maskenpflicht verschärfte und Clubs schloss.

Die Kommunikation wiederum ist auf Bundesebene ausdrücklich Sache des BAG (Art. 9), das sich dazu mit den Kantonen koordiniert: Das ermächtigt den darüberstehenden Bundesrat erst recht.

Tatsächlich hat der Bundesrat inzwischen auch in der Kommunikation das Krisen-Cockpit wieder näher zu sich geholt: In der Sitzung vom 14. Oktober entschied er, «die Federführung der Kommunikation auf Bundesebene» wieder der Bundeskanzlei zu übergeben, der offiziellen Stabsstelle des Bundesrats. Diese bestätigt: «Das exponentielle Wachstum der Fallzahlen seit Anfang Herbst machte auf Stufe Bund eine verstärkte Koordination auch der Kommunikation notwendig.»

Doch nicht nur der Bundesrat und das BAG zeigten Führungsschwäche. Ganz im Gegenteil: die Kantone zeigten wenig politischen Willen, wirklich zu handeln.

4. Gescheiterte Strategien

Im Juli beginnen in der Schweiz die Sommerferien. Viele Menschen fahren ins Ausland, reisen wieder in die Schweiz ein, verbreiten das Virus beim gemeinsamen Feiern und in ihren Stuben weiter. Die Republik erhält erste Warnrufe aus den Kantonen und berichtet Mitte Juli: In manchen Kantonen kommt das wichtige Contact-Tracing bereits jetzt an die Grenzen. Es fehlen die Absprache und die Planung.

Auch die Science-Taskforce warnt bereits jetzt: Die Infektionen steigen wieder an, «mit alarmierender Geschwindigkeit».

Zur gleichen Zeit laufen hinter den Kulissen Versuche verschiedener Kantonsvertreter, sich als Kantone gemeinsam zu einer einheitlichen Strategie zu verpflichten. Vor allem: sich auf einen Fahrplan zu einigen, bei welchen lokalen Fallzahlen ein Kanton jeweils über welche Massnahmen nachdenkt.

Die Versuche scheitern.

Zu jener Sommerferienzeit trifft die Republik Rudolf Hauri, Zuger Kantonsarzt und Präsident der Vereinigung der Schweizer Kantonsärztinnen und Kantonsärzte. Hauri berichtet in einem Interview, wie sich sein Kanton auf steigende Fallzahlen vorbereitet.

Und er erwähnt ein soeben entwickeltes und im Kanton bereits rückwirkend getestetes Warnsystem: mehrere Alarmstufen, je nach Fallzahlen, und entsprechende Massnahmen, die sich auf der jeweiligen Stufe empfehlen. «Darum gab es kürzlich auch die neuen Einschränkungen für die Clubs», sagte Hauri damals im Juli. «Unser System hat angezeigt, dass es eine neue Entwicklung gibt und wir jetzt dringend reagieren müssen.»

Ein solches Indikatorensystem hört sich nach einer Spielerei an. Es ist aber für ein erfolgreiches Pandemiemanagement absolut essenziell, wie Psychologen oder Verhaltensökonominnen wissen.

Erstens, weil Menschen sich anbahnende Katastrophen psychologisch immer unterschätzen, solange sie nicht offen sichtbar sind: Sie handeln zu spät, wenn sie sich nur auf ihre Intuition verlassen. Auch Warnungen verhalten in dieser Phase. «Es ist total schwierig, dass die Leute das glauben», sagt Martin Ackermann, der jetzige Leiter der Science-Taskforce. Das betreffe alle Akteure – Politiker, Sozialpartnerinnen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände. «Manchmal habe ich den Eindruck bekommen, dass es zuerst wehtun muss.»

Zweitens, weil in einem föderalistischen System Kantone natürlicherweise einen Anreiz haben, zuzuwarten: Handeln sie selber, tragen sie allein das politische Risiko und mögliche Kosten. Warten sie ab, bis der Bundesrat eingreift, trägt hingegen dieser einen allfälligen Imageschaden. Genau so verhielt sich beispielsweise im Februar der Kanton Basel-Stadt: Er wartete, bis der Bund offiziell Grossveranstaltungen über 1000 Personen untersagte, statt selber die Fasnacht abzusagen.

Gibt man sich gegenseitig das Wort, wann man ungefähr wie handeln wird – mit politischem Ermessensspielraum –, wirkt man diesen psychologischen Effekten entgegen. Unter anderem das meinen Wissenschaftler, wenn sie zu einer «evidenzbasierten» Strategie aufrufen.

Tatsächlich empfahl die Science-Taskforce bereits im April ein Indikatorensystem als wichtiges Instrument der Pandemiebekämpfung. Der Vorschlag: Steigen die Zahlen – Neuinfektionen, Hospitalisierungen – über regional definierte Grenzwerte, reagiert man mit vordefinierten Massnahmen. Ungefähr das also, was Kantonsarzt Hauri ausarbeitete – und mit der Erfahrung eines Praktikers auf Tauglichkeit prüfte.

«Wir stellen unser System den anderen Kantonen zur Verfügung», sagte er damals im Interview mit der Republik. Ende Juli publiziert er das Konzept in der «Ärztezeitung». Jetzt, gut drei Monate später, fragen wir nach, was damit passiert ist.

«Es funktioniert, und wir haben auch Freude daran», sagt Hauri. Schwieriger sei, auch konsequent darauf zu reagieren – eben weil meist noch keine Folgen sichtbar würden, wenn man eigentlich bereits handeln müsste. «Das ist vielleicht vergleichbar mit einem Pilot: Vertrauen Sie Ihren Instrumenten oder den eigenen Augen, wenn die Ihnen Verschiedenes sagen?»

Auf die Nachfrage, ob auch andere Kantone sein Indikatorensystem nutzen, antwortet Hauri, das wisse er nicht. «Das müssen Sie dort nachfragen.»

Was Hauri nicht sagt, und auch mehrere andere Ansprechpartner nicht, erfährt die Republik schliesslich aus dem Umfeld von Kantonsvertretern: Ein Indikatorensystem hat die Kantone sehr wohl erreicht.

Bereits am 26. Juni legen der Vorstand der Konferenz der Gesundheitsdirektoren und die Vereinigung der Kantonsärzte einen gemeinsamen Strategievorschlag vor mit dem Titel: «Abfederung eines Wiederanstiegs von Covid-19 (Rebound Papier)». Der Entwurf definiert sauber ein mögliches Alarmkonzept, bei welchem Tempo der Entwicklung der neuen Fallmeldungen die Kantone schrittweise mit welchen Massnahmen einheitlich reagieren könnten. Als Basis diente ein Vorschlag, den Hauri und seine Kolleginnen ausgearbeitet haben.

Doch das Papier verschwindet in den meisten Kantonen in der Schublade.

Stattdessen verabschieden die Konferenz der Gesundheitsdirektoren und das BAG erst am 22. Oktober ein neues gemeinsames Strategiepapier, das die Konferenz stillschweigend [auf ihrer Website](#) publiziert. Auf eine aktive Kommunikation verzichtet man. Die Strategie verliert viele Worte, enthält aber eines nicht mehr: klare quantitative Angaben, die definieren, wann welche Massnahmen zum Einsatz kommen.

Wer sich mit Politik und Verwaltungen auskennt, erkennt an jeder Zeile (und an der ebenso späten wie diskreten Publikation): Das hier ist der politische Kompromiss, auf den man sich einigen konnte. Und er verzichtet auf das politische Risiko konkreter Zahlenangaben.

BAG-Kommunikationschef Gregor Lüthy sagt gegenüber der Republik, man habe es gemeinsam mit der Konferenz der Gesundheitsdirektoren nicht als zielführend erachtet, ein Indikatorensystem mit Automatismen zu entwickeln. «Vielversprechender erscheint uns ein Werkzeugkasten von möglichen Massnahmen, die man im Vorhinein festlegt – ohne sie an exakte Eckwerte zu knüpfen. So hat man die Freiheit, flexibel auf die Pandemie zu reagieren. Wenn Kantone aber für sich selber ein Ampelsystem für richtig halten, können sie das selbstverständlich anwenden.»

Das ist ein weiterer Moment, an dem Verantwortliche einen anderen Weg hätten wählen können.

Das BAG hat die rechtsstaatliche Kompetenz, gegenüber den Kantonen Empfehlungen auszusprechen – und hätte sich entscheiden können, ein Indikatorensystem mit Zahlenangaben zu empfehlen. Dasselbe gilt für die Kantone: Nichts hätte sie davon abgehalten, sich noch im Sommer gemeinsam für das von Fachleuten und der GDK empfohlene Instrument zu entscheiden. Nichts, ausser der fehlende politische Wille.

Für ihn sei der Verzicht auf ein eindeutiges Indikatorensystem «eine der grossen Enttäuschungen», sagt Epidemiologe Salathé heute rückblickend. Alarmstufen und entsprechende Massnahmen müsse man frühzeitig vorbereiten. Wenn man vor der Krise keine klaren Kriterien zu Indikatoren und Massnahmen habe, dann gingen die Diskussionen zwangsläufig erst während der Krise los – also wenn es zu spät sei. «Wenn man dann erst mal diskutiert statt reagiert, verliert man enorm wertvolle Zeit.»

Es ist genau das, was passierte.

In den vier Wochen, die man ab Anfang Oktober für Abwägungen brauchte, verneunzehnfachten sich die gemeldeten Ansteckungen.

5. Fazit

In den Schweizer Spitälern sind seit dieser Woche die Intensivbetten praktisch vollständig belegt. Vielerorts müssen nicht dringende Eingriffe und Behandlungen verschoben werden. Vor diesen Szenarien warnten Fachleute, Beraterinnen und Beobachter seit Monaten.

Wie konnte es so weit kommen?

Die entscheidenden Fehler passierten im Sommer, als es nach anstrengenden Monaten endlich ruhiger war. Die Schweiz hat es damals verpasst, eine zweite Pandemiewelle zu verhindern – oder sich wenigstens so aufzustellen, dass eine solche frühzeitig abgeschwächt werden könnte.

Der Bundesrat gab seine Führungsverantwortung zu rasch und zu umfassend ab. Das Bundesamt für Gesundheit brach in den entscheidenden Momenten ein. Die Kommunikation versagte, als man sie am meisten gebraucht hätte.

Und vor allem: Sowohl das BAG als auch viele Kantone verzichteten auf konkrete Eckwerte, die später ein rasches Handeln erleichtert hätten – und die sowohl von Praktikern als auch von Wissenschaftlern dringend empfohlen wurden.

Ein Handeln, das sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientiert, ist genau das, was die Schweiz des 21. Jahrhunderts von einem von der Pest heimgesuchten Venedig des Mittelalters unterscheidet, dem nichts blieb ausser blindes Beten und Hoffen. Oder unterscheiden sollte.

Das andere: Wir wählen unsere Regierungen. Und wir messen sie an ihren Taten.

Zu den Quellen für diesen Beitrag

- Gespräche mit Mitgliedern der Science-Taskforce des Bundes sowie weiteren Wissenschaftlerinnen: Martin Ackermann, Leiter der Taskforce und Mikrobiologe, ETH Zürich; Christian Althaus, Epidemiologe, Universität Bern; Julia Marcus, Epidemiologin, Harvard Medical School; Bernhard Rütsche, Jurist, Universität Luzern; Marcel Salathé, Epidemiologe, EPF Lausanne;
- Gespräche mit Kantonsärzten, Politikern, (ehemaligen) Beamten und Mediensprecherinnen: Lukas Engelberger, Direktor der kantonalen Gesundheitsdirektorenkonferenz; Rudolf Hauri, Kantonsarzt Zug; Daniel Koch, ehemaliger Leiter der Abteilung Übertragbare Krankheiten des Bundesamts für Gesundheit; Linda Nartey, Kantonsärztin Bern; Franziska Schmid, Mediensprecherin, ETH Zürich;
- Gespräche und der schriftliche Austausch mit weiteren Kantonsärzten und kantonalen Gesundheitsdirektionen;
- Gespräche mit mehreren anonymisierten Quellen aus dem Umfeld des Bundesamts für Gesundheit;
- schriftliche Korrespondenz mit der Medienstelle des Bundesamts für Gesundheit;
- Policy-Briefs und Rahmenmandate der wissenschaftlichen Taskforce;
- Strategiepapiere des Krisenstabs des Bundesrats, des Bundesamts für Gesundheit, der Gesundheitsdirektorenkonferenz und der Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz;

- Gesetzgebung des Bundes;
- eine interne Studie des Bundesamts für Gesundheit.