

Kantonsmonitoring

Die Pandemie als föderale Lernkurve

*Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang
mit der Covid-19-Krise*

Lukas Schmid

in Zusammenarbeit mit Céline Neuenschwander und Nina Kalbermatter

_ Vorwort	_ 3
1 _ Einleitung	_ 7
2 _ Testen und Kontaktverfolgung	_ 15
2.1 _ Pandemiekontrolle	_ 16
2.2 _ Ausgestaltung des Contact-Tracing	_ 23
2.3 _ Kantonale Teststrategien	_ 27
2.4 _ 2021: Kapazitätsausbau im Contact-Tracing	_ 30
2.5 _ Fazit und Ausblick	_ 33
3 _ Die Spitalkapazitäten	_ 36
3.1 _ Auslastung der Intensivstationen	_ 36
3.2 _ Verdrängungseffekt auf elektive Eingriffe	_ 42
3.3 _ Stille Triage	_ 44
3.4 _ Fazit und Ausblick	_ 50
4 _ Die Impfkampagne	_ 54
4.1 _ Die Durchimpfung der Risikogruppen	_ 55
4.2 _ Die Durchimpfung der Gesamtbevölkerung	_ 60
4.3 _ Fazit und Ausblick	_ 68
5 _ Die Härtefallhilfen	_ 72
5.1 _ Entschädigungsformen	_ 73
5.2 _ A-fonds-perdu-Beiträge	_ 77
5.3 _ Missbrauchsbekämpfung	_ 85
5.4 _ Fazit und Ausblick	_ 87
6 _ Die Volksschule	_ 90
6.1 _ Der Fernunterricht	_ 91
6.2 _ Die Testregimes	_ 95
6.3 _ Fazit und Ausblick	_ 100
7 _ Governance	_ 108
7.1 _ Krisenvorsorge	_ 108
7.2 _ Krisenorganisation	_ 112
7.3 _ Institutionelle Lernbereitschaft	_ 118
7.4 _ Fazit und Ausblick	_ 120
8 _ Schlussbemerkungen	_ 122
Daten- und Literaturverzeichnis	_ 128
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	_ 138
Abkürzungsverzeichnis	_ 139

Abbildung 1: Betroffenheit an Übersterblichkeit durch Covid-19	9
Abbildung 2: Verbreitung der Kurzarbeit infolge Covid-19	9
Abbildung 3: Vier Pandemiewellen und zwei Ereignislagen	12
Abbildung 4: Kantonale Bemühungen zur Eindämmung der Pandemie	17
Abbildung 5: Kantonale Positivitätsraten	18
Abbildung 6: Betriebstestungen	29
Abbildung 7: Contact Tracing im Sommer 2021	31
Abbildung 8: Wie viele Infizierte befinden sich bereits in Quarantäne?	32
Abbildung 9: Freie IPS-Plätze während der zweiten und vierten Pandemiewelle	38
Abbildung 10: Verschobene Operationen	43
Abbildung 11: IPS-Anteil bei Covid-19-Patienten im Pandemieverlauf	47
Abbildung 12: Wo die Erkrankten gestorben sind	49
Abbildung 13: Impfstart und Impffortschritt bei den 80-Jährigen und älter	56
Abbildung 14: Impfstart und Impffortschritt bei den 60-79-Jährigen	58
Abbildung 15: Volumina der verimpften Dosen nach Impf-Ort	59
Abbildung 16: Kein Verdrängungseffekt bei Impfungen feststellbar	61
Abbildung 17: Unterschiedliche Impfbereitschaft	63
Abbildung 18: Allgemeiner Impffortschritt	67
Abbildung 19: Anteil der Härtefälle im Verhältnis zum Gesamtvolumen	74
Abbildung 20: Härtefall- und Kurzarbeitsentschädigungen im Vergleich	78
Abbildung 21: A-fonds-perdu-Beiträge nach Branchen	79
Abbildung 22: Hilfeleistung oftmals abhängig von Betriebsgrösse	80
Abbildung 23: Das Ausmass der Unterstützung muss nicht mit Betroffenheit zusammenhängen	82
Abbildung 24: Kantonale Härtefallmodelle	85
Abbildung 25: Kantonale Bemühungen zur Missbrauchsbekämpfung	87
Abbildung 26: Testungen an Schulen im Sommer und Herbst 2021	99
Abbildung 27: Planungsinstrument Pandemieplan	109
Abbildung 28: Zeitpunkt der Einberufung der operationellen Krisenorganisation	113
Abbildung 29: Kooperation mit der Privatwirtschaft	117
Abbildung 30: Aufarbeitung des eigenen Krisenmanagements	119
Tabelle 1: Datenaustausch in Zusammenhang mit dem Contact-Tracing	25
Tabelle 2: IPS-Auslastung und -Kapazitäten im Pandemieverlauf	39
Tabelle 3: Bemühungen zur Erhöhung der Impfbereitschaft	65
Tabelle 4: Erfolgskriterien repetitive Reihentests in Schulen	97
Tabelle 5: Erfolgskriterien Ausbruchstesten	100
Tabelle 6: Verantwortlichkeiten im Bevölkerungsschutzgesetz	112
Tabelle 7: Ausgestaltung kantonale Krisenorganisationen in der 2. Pandemiewelle	116

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
BE	Bern
FR	Fribourg/Freiburg
GE	Genève/Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
JU	Jura
LU	Luzern
NE	Neuchâtel/Neuenburg
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SZ	Schwyz
SO	Solothurn
TG	Thurgau
TI	Ticino/Tessin
UR	Uri
VD	Vaud/Waadt
VS	Valais/Wallis
ZG	Zug
ZH	Zürich
AfP	A-fonds-perdu
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EpG	Epidemiengesetz
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KSD	Koordinierter Sanitätsdienst
KW	Kalenderwoche
SAMW	Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGI	Schweizerische Gesellschaft für Intensivmedizin
WHO	Weltgesundheitsorganisation

Résumé

Les enseignements du fédéralisme face au Covid-19

Bilan intermédiaire des gestions cantonales de la pandémie
Lukas Schmid, en collaboration avec Céline Neuenschwander et Nina Kalbermatter

_ Préface	_3
1_ Introduction	_6
_ Obstacles potentiels dans la comparaison intercantonale	6
_ Objectifs et contenu de l'étude	7
2_ Tests et traçage des contacts	_8
_ Gestion exemplaire de la pandémie dans les deux Bâle, aux Grisons et à Zoug	8
_ Pas de tests de masse sans fédéralisme?	9
_ L'ampleur de la crise a été sous-estimée, ce qui a rendu impossible le traçage des contacts	10
_ Nouvelle infrastructure de traçage des contacts	11
3_ Les capacités hospitalières	_12
_ Le nombre de lits libres en USI varie fortement d'un canton à l'autre	12
_ Les capacités réduites en USI diminuent les places disponibles	12
_ Les patients de Suisse alémanique plus concernés par les opérations différées	14
_ La marge en USI est trop étroite	14
4_ La campagne de vaccination	_16
_ Les catégories de population les plus âgées à Zoug et au Tessin particulièrement vite vaccinées	16
_ La diversification des stratégies permet d'atteindre des taux de vaccination élevés	17
_ Une faible propension à se faire vacciner trop longtemps ignorée	18
5_ Les aides pour les cas de rigueur	_20
_ Importance de la taille de l'entreprise et de l'impact de la pandémie pour déterminer les montants des compensations	20
_ Les indemnités pour les secteurs fermés souvent indépendantes des pertes réelles	21
_ Repenser les objectifs et la répartition des tâches	22
6_ L'école obligatoire	_23
_ Tests généralisés dans les écoles en Suisse allemande dès l'été 2021	23
_ Plus de contrôles des foyers de contamination en Suisse romande	24
_ Clarifier les responsabilités dans l'organisation de l'enseignement à distance	25
7_ Gouvernance	_26
_ Prévention des risques insuffisante dans le domaine de la santé...	26
_ ...et dans le domaine de la protection de la population	26
_ Peu de structures de crise ad hoc	27
_ Des restructurations dans la prévention des risques sont nécessaires	28
8_ Remarques finales	_29
_ Les Grisons – toujours une longueur d'avance	29
_ Tessin – les groupes à risque en ligne de mire	29
_ Zoug – constamment au-dessus de la moyenne	30
_ La responsabilité, clé d'une gestion des pandémies réussie	30
_ Des conférences de directeurs cantonaux spécialisées contraires au système	31
_ Moins d'interdépendance	31