



Der Bund will bald die DP-3T-App lancieren, um Kontakte zu Infizierten nachzuweisen. LAURENT GILLIÉRON / KEYSTONE

Tracing-App: Aufruf zum Hornberger Schiessen

Eine staatliche Aufspür-App von Corona-Infektionen verspricht weit mehr, als sie einzulösen vermag.

Potenzielle Nutzer werden sich gut überlegen, ob sie die App aktivieren werden. Gastkommentar von Stefan Felder und Bernt-Peter Robra

Eine Tracing-App zur Eindämmung von Covid-19 soll mittels Bluetooth die Nähe zu anderen Handys feststellen, auf denen die App installiert ist. Das Herunterladen der App soll freiwillig sein, darauf legen alle Befürworter Wert. Matthias Egger, Präsident der Covid-Task-Force des Bundes, rechnet damit, dass rund 30 Prozent der Schweizer Bevölkerung teilnehmen werden. Manche Entwickler sagen, sie bräuchten eine Teilnehmerate von 60 Prozent, damit die Tracing App richtig funktioniert.

Woher nehmen der oberste Epidemiologe der Schweiz und die Entwickler ihren Glauben? Einen persönlichen Nutzen bringt die App dem Anwender nicht, da es bei Fehlen wirksamer Frühbehandlung ausreicht, sich erst dann testen zu lassen, wenn Symptome der Infektion auftreten, wenn überhaupt. Sich früher zu testen, käme anderen zugute, wäre also rein altruistisch motiviert. Das wäre ehrenwert, aber wir kennen die praktische Seite des Problems von der Grippeimpfung her. Impfungen gegen die saisonale Grippe sind niedrig. Menschen berücksichtigen in ihren Entscheidungen zu wenig, dass sie mit einer Impfung auch andere schützen.

Bei Personen, die im Gesundheitsbereich tätig sind, beträgt die Durchimpfungsrate punkto Grippe nach einer vom BAG 2019 in Auftrag gegebenen Umfrage 23 Prozent. Bei Personen mit regelmäßigem Kontakt mit Risikopatienten liegt sie nur bei 8 Prozent. Wieso sollte das bei der Entscheidung für oder gegen die Corona-App anders sein? Zumal man nach einer Grippeimpfung immerhin selber potenziell immun gegen das Virus ist und so – im Unterschied zur App – einen persönlichen Nutzen hat. Ferner müssen die App-Nutzer befürchten, von einer Behörde kontaktiert zu werden, die sie wiederholt zum Testen und zur Selbstquarantäne aufruft. Das beeinflusst die Nutzungsrate negativ.

Aus Freiwilligkeit könnte schnell Verpflichtung werden. Der gerade in Pension gegangene Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich argumentiert, die Notverordnung gäbe dem Bundesrat das Recht, die Nutzung der App verbindlich vorzuschreiben. Ähnlich der Deutsche Landkreistag, der forderte, die Gesundheitsämter müssten alle Daten der App bekommen. Der Datenschutz müsse berücksichtigt werden, aber «aufhalten dürfen solche Fragen die Entwicklung nicht», sagte der Vorsitzende des Landkreistages. Bei solchen Aussichten werden sich potenzielle Nutzer zweimal überlegen, ob sie die App aktivieren und damit eine potenzielle Ansteckung offenlegen.

Die Tracing-App hat auch aus epidemiologischer Sicht zwei kardinale Probleme. Erstens ist momentan die Zahl der Neuinfektionen erfreulicherweise gering (weniger als 100 pro Tag). Da eine infizierte Person zwei Wochen ansteckend bleibt, ist damit die Wahrscheinlichkeit, in der Schweiz auf einen aktiven Fall zu treffen, kleiner als 1 zu 6000. Selbst bei einer Untererfassung der Neuinfektionen um den Faktor 10 sitzt in einem bis auf den letzten Platz gefüllten Interregio-Zug nur ein Neuinfizierter. Die Zahl der Neuinfektionen könnte sich zwar ändern, aber gesucht wird immer nur die vergleichsweise kleine Gruppe der potenziell frisch Angesteckten. Wird deren Zahl dagegen gross, brauchen wir die App wohl nicht mehr.

Aus Freiwilligkeit könnte schnell Verpflichtung werden, wie die Äusserungen des Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich nahelegen.

Sie würde, falls breit genutzt, allenfalls frühe Schätzungen für das Nahen der zweiten Welle und Basisdaten für epidemiologische Modelle liefern.

Bei der Suche nach seltenen Merkmalen muss – das zweite Problem – die Alarmschwelle des Tests besonders wohlüberlegt eingestellt werden. Nähe und Dauer des Zusammentreffens zweier Handys müssen zu einer Infektionswahrscheinlichkeit verrechnet, als auffällig oder unauffällig klassifiziert und dem Nutzer (wenn nicht gleich den Behörden) bei auffälligem Ergebnis gemeldet werden. Diese Klassifikation ist beim gegenwärtigen Stand des Wissens zu Covid-19 eine Einschätzungsfrage. Sie kann entweder darauf gerichtet sein, möglichst viele der Infizierten zu finden. Dann nimmt sie Fehlalarme bei nicht Infizierten in Kauf. Oder sie ist weniger streng eingestellt mit dem Ziel, nicht infizierten Kontakten das Nachtesten zu ersparen. Beides gleichzeitig ist nicht zu haben, jeder Kompromiss verlangt eine Güterabwägung. Sind Fehlalarme häufig, werden sich die einzelnen Nutzer fragen, ob sie weiter eine App nutzen, wenn sie im Gegenzug jeden dritten Tag getestet werden. Wenn Fehlalarme dagegen selten sind, ist das Verhältnis von Aufwand zu Nutzen vielleicht besser, aber der Gesamtnutzen wird kleiner und Skandale («eine Infektion trotz App übersehen») häufiger.

Trotz der demoskopisch ermittelten hohen Akzeptanz der Tracing-App dürfte deren freiwillige Nutzung niedriger ausfallen als erwartet. Eine staatliche Aufspür-App mag in paternalistischen und autokratischen Staaten Südostasiens funktionieren. In der Schweiz aber, wo der Staat (noch) nicht durchgreifen und potenziell ansteckende Personen aufgreifen kann, könnte die Tracing-App-Initiative ausgehen wie das «Hornberger Schiessen»: grosses Getöse ohne zählbares Ergebnis.

Stefan Felder ist Professor für Gesundheitsökonomie an der Universität Basel. Bernt-Peter Robra war bis 2018 Direktor des Instituts für Sozialmedizin und Gesundheitsökonomie an der Universität Magdeburg.

Bei der gegenwärtigen Diskussion über staatsrechtliche Fragen um das vom Bundesrat erlassene Notrecht bleiben andere, eher staatspolitische Herausforderungen im Hintergrund. Die schweizerische föderalistische Demokratie mit ihren Volksrechten und dem Zweikammerparlament, das nicht permanent tagt, ist nicht auf rasche Handlungsfähigkeit angelegt. Entscheidungsprozesse «dauern», sie müssen in der Regel viele Hürden überwinden, bis es zu rechtskräftigen Normen kommt. Als Ausgleich hält die Bundesverfassung notrechtliche Kompetenzen bereit, einerseits für das Parlament in der Form eines Dringlichkeitsrechts und andererseits für den Bundesrat, indem er befristete Verordnungen und Verfügungen erlassen kann. Diese Notkompetenzen werfen nicht nur Schranken- und Anwendungsprobleme auf. Sie stellen auch grosse Herausforderungen an das Kollegialsystem und an den Parlamentarismus.

Das Kollegialprinzip neigt dazu, einen «hereditären Konflikt» zu bilden, wie es Kurt Eichenberger einmal formuliert hat. Die an sich schon im Alltag geforderte «Kollegialgesinnung» der Mitglieder wird auf eine harte Probe gestellt, denn ein einvernehmliches, zeitgerechtes und geschlossenes Handeln erweist sich gerade unter diesen Umständen als unabdingbar. Das mag in der «Not der ersten Stunde» weniger problembehaftet sein als später, wenn Lösungen nicht mehr unter dem nämlichen Zeitdruck stehen und parteipolitisch umstritten sind, so dass sich diese Divergenzen auch im Kollegium niederschlagen. Dem Bundesrat wurde weitherum attestiert, dass er diese «erste Stunde» bravourös gemeistert hat. Doch heute dringt durch, dass im Bundesrat grössere Meinungsunterschiede bestanden und bestehen, wie beim Lösen der Bremsen die öffentliche Gesundheit zu wahren ist und welche weiteren Massnahmen im Rahmen des Notrechts noch ergriffen werden dürfen.

Die ausserordentliche Vollmacht des Bundesrates kontrastiert mit einem Parlament, das auf poli-

Das Parlament bei Notrecht rascher einbinden

Die Corona-Krise wirft die Frage auf, wie das Parlament in der ausserordentlichen Lage seine Mitverantwortung schneller wahrnehmen kann, ohne dabei die Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu schmälern.

Gastkommentar von René Rhinow

tische und prozedurale Vielfalt und nicht auf ein rasches und konsistentes Entscheiden unter Zeitdruck angelegt ist. Das parlamentarische Dringlichkeitsrecht kann zwar das Referendum vorläufig ausschliessen und zu einer Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens führen, ändert aber nichts am Bedarf der Vorberatung durch Kommissionen und die Beschlussfassung in beiden Räten. Vom Standpunkt der Organisation her klappt ein grosser systembedingter Unterschied zwischen der Entscheidungsfähigkeit der Exekutive und derjenigen der Legislative. Der Bundesrat bleibt so lange in seiner Not-Verantwortung, bis die Bundesver-

sammlung seine legislativen Kompetenzen wahrnehmen kann. Diese Kluft wirkt sich auf das Ausmass der Notrechtskompetenzen aus: Auch wenn man bei gewissen Entscheiden des Bundesrates daran zweifeln kann, ob sie von der Verfassungsgrundlage gedeckt waren (etwa im Bereich der Wirtschaftsmassnahmen), so stellt sich umgehend die Folgefrage, ob es zu verantworten gewesen wäre zuzuwarten, bis der Gesetzgeber seine Handlungsfähigkeit wiedererlangt hätte.

Dieses Ergebnis ist insofern unbefriedigend, als bei nachlassendem Zeitdruck und wachsendem politischem Gestaltungsbedarf rechtsetzende An-

ordnungen in die Hand der Legislative gehören. Es stellt sich also die Frage, wie bei einer ausserordentlichen Lage das Parlament künftig seine Verantwortung in der Krisenbewältigung rascher wahrnehmen kann, ohne die primäre Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu schmälern. Zu prüfen wäre eine ausserordentliche Organisation der Bundesversammlung, die sofort in Aktion zu treten vermöchte, wenn sich der Bundesrat auf die Notrechtskompetenz der Bundesverfassung stützte oder zu stützen gedenkt. Denkbar wären verschiedene Lösungen, je nach Umfang, Ausmass und der zu erwartenden Dauer der ausserordentlichen Lage. Vielfalt und Unvorhersehbarkeit von Notlagen dürften jedoch starrere Regeln verunmöglichen, so dass eine flexible Organisation zu entwickeln ist.

Vieles spricht dafür, dass die Büros beider Räte ermächtigt werden, in einer ersten Phase darüber zu entscheiden, ob und allenfalls in welcher Form die Bundesversammlung den Bundesrat beim Erlass von Notrecht «begleitet». Bei länger dauernden ausserordentlichen Lagen werden sich andere Lösungen aufdrängen als beim singulären Erlass einer bundesrätlichen Notverordnung in einer bestimmten, abgegrenzten Situation. Begleiten bedeutet nicht Mitentscheiden oder gar Ändern oder Aufheben von Notverordnungen des Bundesrates. Diese Kompetenz muss der Bundesversammlung vorbehalten bleiben. Es geht vielmehr um Informations- und Anhörungsrechte sowie, besonders wichtig, um die Kontrolle darüber, dass der Bundesrat die verfassungsrechtliche Notverordnungskompetenz nicht überschreitet. Es liegt primär an den Ratsbüros, dafür zu sorgen, dass der ordentliche Parlamentsbetrieb im digitalen Zeitalter so rasch als möglich wiederaufgenommen werden kann.

René Rhinow ist em. Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel. Er war 1987 bis 1999 freisinniger Ständerat (Basel-Landschaft).