

Isermeyer, Folkhard

Working Paper

Corona-Strategie: Welche Ziele, welche Zielbilder?

Thünen Working Paper, No. 145

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Isermeyer, Folkhard (2020) : Corona-Strategie: Welche Ziele, welche Zielbilder?, Thünen Working Paper, No. 145, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, <https://doi.org/10.3220/WP1588676368000>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/218814>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Corona-Strategie: Welche Ziele, welche Zielbilder?

Folkhard Isermeyer

Thünen Working Paper 145

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
D-38116 Braunschweig

Tel.: +49 531 596 1002

Fax: +49 531 596 1099

E-Mail: folkhard.isermeyer@thuenen.de

Für wertvolle Hinweise danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas C. Mettenleiter,
Präsident des Friedrich-Löffler-Instituts

Thünen Working Paper 145

Braunschweig/Germany, 07.05.2020

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1 Kernfrage: Welches Ziel soll die Corona-Politik anstreben?	4
2 Option A: Der lange Tanz mit dem Virus	7
3 Option B: Sinkflug bis zur Nachverfolgung	11
4 Option C: Corona-freies Deutschland ab Herbst	14
4.1 Grundlagen	14
4.2 „Corona-freies Deutschland“ als Zwischenziel	15
4.3 Internationale Quarantäne-Partnerschaften	19
4.4 Vorteile, Nachteile und Risiken dieser Option	20
5 Das Dilemma der Politik	25

Kurzfassung

Die drastischen Maßnahmen, mit denen Deutschland ab Mitte März gegen die Corona-Pandemie vorgegangen ist, haben gewirkt: Von Anfang April bis Anfang Mai ist die Zahl der täglichen Neuinfektionen um ca. 80 Prozent gesunken.

Die Maßnahmen verfolgten vor allem das Ziel, die drohende Überlastung des Gesundheitssystems abzuwenden. Die Zahl der Neuinfektionen sollte deshalb auf ein Niveau gesenkt werden, bei dem alle Corona-Patienten, die in Krankenhäusern einen Beatmungsplatz auf der Intensivstation benötigen, dort auch fachgerecht versorgt werden können. Dieses Ziel wurde erreicht.

Nachdem nun ein Großteil dieser Intensivbetten nicht mehr benötigt wird und die Infektionszahlen weiter sinken, ist ein **Streit über den künftigen Kurs der Corona-Politik** entbrannt. In erster Linie wird dabei über kurzfristige Politikmaßnahmen gestritten (Lockerung welcher Restriktionen wann, wie und wo?). Hier besteht die Gefahr, dass sich die Politik im Detail verliert und der Blick für das große Ganze abhandenkommt. Um einzelne Politikmaßnahmen vernünftig beurteilen zu können, sollte zunächst eine demokratisch legitimierte Entscheidung darüber vorliegen, **auf welches längerfristige Ziel** die deutsche Corona-Politik ausgerichtet werden soll.

Eine transparente, systematische Analyse der möglichen längerfristigen Entwicklungspfade ist wichtig, damit (a) die Bevölkerung die restriktiven Politikmaßnahmen versteht und mitträgt und damit (b) die Wirtschaftsunternehmen möglichst gut abschätzen können, wie sich ihre Rahmenbedingungen künftig entwickeln werden. Um in diesem Sinne eine **Orientierungshilfe** zu geben, werden im vorliegenden Arbeitsbericht **drei Optionen für eine längerfristige Corona-Strategie** entwickelt und vergleichend analysiert. Abbildung 1 stellt die drei Optionen schematisch dar.

Bei Option A („**Der lange Tanz mit dem Virus**“) orientiert sich die Politik weiterhin ausschließlich an der „Intensivbetten-Schwelle“. Da diese aktuell weit unterschritten wird, können die Restriktionen zunächst wesentlich schneller und weitreichender gelockert werden als bei den anderen Optionen. Ein Wiederanstieg der Neuinfektionen wird toleriert, doch müssen die Restriktionen wieder verschärft werden, wenn sich die Fallzahlen den Spitzenwerten vom März 2020 nähern und dadurch die Zahl der Intensivbetten knapp wird.

Die Bewertung dieser Strategie hängt sehr davon ab, ob im Jahr 2021 ein wirksamer Impfstoff vorliegt oder nicht. Falls hier größere Zweifel bestehen, ist die Strategie nicht empfehlenswert. Das permanente Pendeln zwischen Lockerung und Lockdown zermürbt die Moral der Bevölkerung und hilft letztlich auch der Wirtschaft nicht. Die relativ hohe durchschnittliche Infektionsrate verhindert die Wiedereinführung von Großveranstaltungen, und sie fordert - was bei den Diskussionen manchmal in Vergessenheit gerät - jedes Jahr Todesopfer im fünfstelligen Bereich.

Bei Option B („**Sinkflug bis zur Nachverfolgung**“) werden die Restriktionen so ausgesteuert, dass die Zahl der Neuinfektionen stetig sinkt. Je nach Ambitionsniveau kann der Sinkflug steiler oder

flacher eingestellt werden. Bei flacher Einstellung können die Restriktionen kurzfristig etwas gelockert werden, wodurch gewisse Impulse für die wirtschaftliche Erholung entstehen.

Theoretisch würde jeder Sinkflug früher oder später zu einer Eliminierung des Virus führen. Praktisch scheitert das jedoch daran, dass durch den internationalen Personenverkehr auf Jahre hinaus immer wieder einzelne Neuinfektionen ins Land kommen werden – solange es keinen wirksamen Impfstoff gibt. Daher sieht die Option B vor, den Sinkflug zu beenden, wenn Regionen bei den täglichen Neuinfektionen je 1 Million Einwohner einen bestimmten Schwellenwert unterschreiten. Ab diesem Punkt beschränkt sich die Strategie darauf, das regionale Infektionsgeschehen durch intensive Nachverfolgung und Quarantäne auf niedrigem Niveau zu halten, bis die Pandemie eines Tages durch einen Impfstoff beendet werden kann.

Bei Option C (**„Corona-freies Deutschland ab Herbst“**) werden die bisherigen strikten Restriktionen beibehalten, um den im April beobachteten Sinkflug der Neuinfektionen mit gleicher Abnahmerate fortzusetzen. An den Außengrenzen werden neue Restriktionen eingeführt: Der Warenverkehr soll ungehindert fließen, aber für den Personenverkehr gilt eine strikte Quarantäneregelung. Auf diese Weise soll erreicht werden, ab Herbst stabil ohne Neuinfektionen zu sein und somit im Inland alle Corona-Beschränkungen aufheben zu können. Die „letzte Meile“ im Spätsommer ist hier besonders herausfordernd. Der internationale Vergleich zeigt, dass andere Länder dieses Stadium eher erreichen als Deutschland. Insofern könnten wir von ihnen lernen.

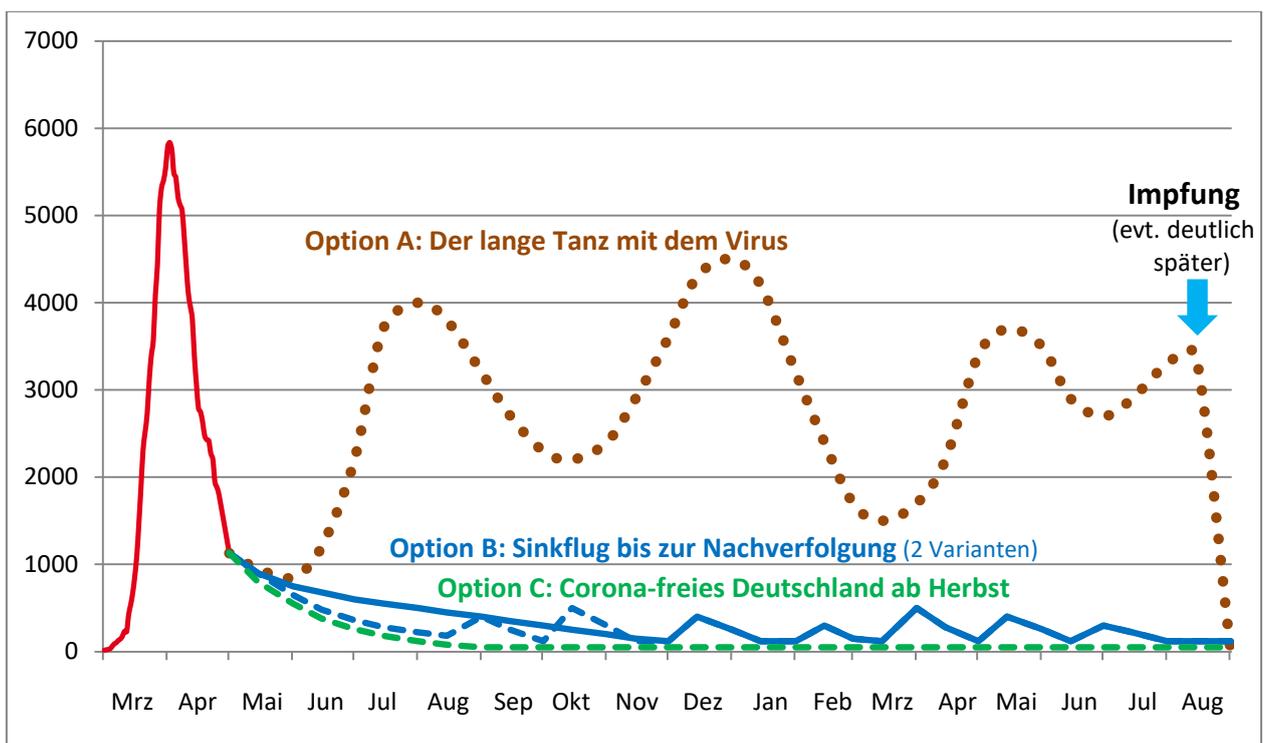
Eine Ausdehnung dieser Option auf die gesamte EU („Corona-freies Europa“) ist erstrebenswert, aber bis zum Herbst nicht realisierbar. Die zeitliche Zielmarke „Herbst“ erscheint aus zwei Gründen prioritär: Erstens wird die Bevölkerung starke Beschränkungen der bürgerlichen Freiheitsrechte wohl nur akzeptieren, wenn die Belohnung in wenigen Monaten winkt (und nicht erst in einem Jahr). Zweitens ist auch für das Corona-Virus eine gewisse Saisonalität zu vermuten, so dass es ratsam ist, den Status „Corona-frei“ stabil vor dem nächsten Winter zu erreichen. Deutschland könnte aber „Quarantäne-Partnerschaften“ mit Nachbarländern bilden, die ebenfalls Corona-frei sind. Auf diese Weise würde zumindest eine partielle Reisefreiheit in der EU ermöglicht, die dann im nächsten Jahr schrittweise erweitert werden könnte.

Im **Vergleich der drei Optionen** zeigt sich, dass eine starke Lockerung der Restriktionen nicht empfehlenswert ist, denn das würde in wenigen Wochen einen nächsten Lockdown erzwingen. Ein behutsam ausgeführter **„Tanz mit dem Virus“** (Option A) schneidet besser ab, sollte aber nur in Betracht gezogen werden, wenn sehr gute Aussichten für einen wirksamen Impfstoff ab 2021 bestehen. Das attraktivste Zielbild stellt das **„Corona-freie Deutschland ab Herbst“** (Option C) dar. Dennoch ist nicht zu erwarten, dass sich die Politik dieses Zielbild zu Eigen macht. Erstens klingt es - trotz der internationalen Quarantäne-Partnerschaften - zu sehr nach Abschottung. Zweitens gibt es keine Garantie, dass das Ziel in einem halben Jahr sicher zu erreichen ist - erst recht nicht nach den Lockerungen, die am 6. Mai beschlossen wurden. Drittens werden von der Impfstoff-Front viele verheißungsvolle Meldungen gesendet, so dass es die Politik nicht für nötig hält, sich jetzt kurzfristig mit einem großen Kraftakt für die Eliminierung des Virus einzusetzen.

Insofern spricht vieles für die Strategie „**Sinkflug bis zur Nachverfolgung**“ (Option B). Die Ausgangslage hierfür ist regional unterschiedlich: Die täglichen Neuinfektionen je 1 Mio. Einwohner lagen in der letzten Aprilwoche in Bayern bei 19, in Mecklenburg-Vorpommern bei 2. Daher ist es vernünftig, dass die **Bundesländer** ihre Maßnahmen in **Eigenregie** planen. In einem **gemeinsamen Regelwerk** muss nur festgelegt werden, bei welcher Höhe bzw. Entwicklung der Neuinfektionen ein Bundesland seine Restriktionen lockern darf oder verschärfen muss. So haben das Bund und Länder **am 6. Mai auch verankert**. Die Auslöseschwelle (auf Landkreis-Ebene) liegt allerdings mit 50 wöchentlichen Neuinfektionen je 100.000 Einwohner sehr hoch. Falls die Länder diesen Wert als Orientierungspunkt für ihre Maßnahmen nehmen und sich in einem „Wettbewerb der Lockerungen“ an ihn herantasten, führt das unweigerlich zum „**Tanz mit dem Virus**“ (Option A).

Erneute Kursänderungen wird es - wenn überhaupt - wohl erst wieder im Juli geben, nachdem eine mögliche „zweite Welle“ (im Juni) ausgewertet ist. Wenn wir dann irgendwie durch den Winter 2020/21 gekommen sind, werden wir im Frühjahr klarer sehen, was mit dem Impfstoff wird. Sollte ein **Impfstoff 2021** zur Verfügung stehen, wird er uns von der Pandemie erlösen, und alle Beschränkungen können aufgehoben werden. Sollte diese Erlösung aber erst für **2022 oder später** in Aussicht stehen, könnte die Politik im Frühjahr auf die Strategie „**Corona-freies Europa ab Herbst 2021**“ umsteigen - oder notfalls, sofern das EU-weit nicht gelingt, auf nationale Strategien im Verbund mit jenen EU-Nachbarn, die das Virus ebenfalls schnell eliminieren wollen.

Abb. 1: Tägliche Neuinfektionen in Deutschland bei unterschiedlichen Strategien, 2020/21 (Schematische Darstellung; tatsächliche Werte für März, April 2020)



Quelle: Für den Zeitraum 1. März bis 3. Mai eigene Berechnungen (gleitende Mittelwerte der jeweils letzten 7 Tage) auf Basis Johns-Hopkins University CSSE. Für spätere Zeiträume schematische Darstellung

1 Kernfrage: Welches Ziel soll die Corona-Politik anstreben?

Deutschland ist **in den ersten sechs Wochen relativ gut** durch die Corona-Pandemie gekommen. Die Beschlüsse der Bundesregierung haben bis Mitte April großen Rückhalt in der Bevölkerung gefunden. Vor allem zwei Gründe waren für diesen Rückhalt ausschlaggebend:

- Erstens hat die deutsche Politik - unter Verweis auf die Überforderung des Gesundheitssystems in Italien - ein klares Ziel benannt: Alle Patienten, für die eine künstliche Beatmung auf der Intensivstation erforderlich ist, müssen dort bedarfsgerecht versorgt werden können. Dieses Ziel wurde erreicht.
- Zweitens ist die Zahl der Corona-Toten relativ niedrig geblieben. Viele Kommentatoren in anderen Ländern haben deshalb Deutschland als Positivbeispiel herausgestellt.

Seit Mitte April gibt es jedoch immer mehr **Streit über den künftigen Corona-Kurs**, sowohl in der Bevölkerung als auch in der Politik:

- Manche Politiker fordern, die Restriktionen nun schnell zu lockern, weil diese die bürgerlichen Freiheitsrechte und die wirtschaftliche Erholung unnötig stark beschränken.
- Andere Politiker fordern, den restriktiven Kurs beizubehalten, weil sie fürchten, dass zu starke Lockerungen eine „zweite Welle“ und einen erneuten „Lockdown“ nach sich ziehen.

Dieser Streit ist zum einen darauf zurückzuführen, dass niemand sicher vorhersagen kann, wie stark sich einzelne Restriktionen auf die Entwicklung der Neuinfektionen auswirken. Wie solche „funktionalen Zusammenhänge“ in der COVID-19-Pandemie genau beschaffen sind, wird sich erst im Nachhinein wissenschaftlich feststellen lassen. Ex ante können auch die besten Experten gegenwärtig nur erahnen, welche Maßnahme welche Folgen haben wird. Es braucht einfach Zeit, um diesbezüglich Erfahrungen in Deutschland zu sammeln und von Erfahrungen anderer Länder zu lernen. Viele Forderungen nach „verlässlicheren Zahlen“, die derzeit von manchen Politikern an das Robert Koch-Institut gerichtet werden, sind insofern schlicht unerfüllbar.

Der zweite Grund für den aktuellen Streit ist allerdings hausgemacht: Die Bevölkerung kann inzwischen **nicht mehr klar erkennen, welches Ziel** Deutschland mit den Restriktionen eigentlich konkret verfolgen will. Zwar gibt es in den Medien unzählige Debatten über einzelne Maßnahmen der Corona-Politik, aber der öffentliche Diskurs über das längerfristige Ziel, das mit dieser Politik angestrebt wird, kommt zu kurz.

- Das zunächst gesetzte Ziel (**„Intensivbetten-Schwelle“**) findet nach wie vor einhellige Zustimmung der Politik. Allerdings geraten jene Politiker, die unter Berufung auf dieses Ziel einen restriktiven Kurs rechtfertigen, immer mehr in die Defensive. Ihr Argument, eine „zweite Welle“ könne zu einer Überforderung des Gesundheitssystems führen, verliert an Überzeugungskraft, denn der Großteil der Intensivbetten wird aktuell nicht benötigt und die Zahl der Neuinfektionen sinkt weiter. Die Gegenseite argumentiert zu Recht, man könne die Restriktionen jetzt großzügiger lockern, ohne das Ziel zu verfehlen – und sollten die Neuinfektionen zu

stark ansteigen, könne man die Restriktionen kurzfristig verschärfen, um doch noch unter der Intensivbetten-Schwelle zu bleiben.

- Anlässlich der täglichen Berichte des Robert Koch-Instituts hat sich seit Mitte April ein neues Ziel in den Vordergrund geschoben: Die Basisreproduktionszahl R_0 , die angibt, wie viele Menschen eine infizierte Person durchschnittlich wiederum infiziert, solle ständig unter 1 bleiben. Dieses Ziel (**„R-Faktor < 1“**) wurde zwar nicht als offizielles Ziel der Bundesregierung ausgegeben, nahm aber in den Statements von Wissenschaftlern und Politikern immer größeren Raum ein. Sollte die Politik dieses Ziel zur Richtschnur ihres Handelns machen, wird die Zahl der infizierten Personen weiterhin stetig sinken. Für die Handhabung der Restriktionen folgt daraus jedoch, dass die Restriktionen allenfalls geringfügig gelockert werden dürfen – jedenfalls längst nicht so stark wie beim Ziel „Intensivbetten-Schwelle“.
- Das (mögliche) Politikziel „R-Faktor < 1“ beschreibt einen Entwicklungspfad, der (zumindest theoretisch) irgendwann auf den Zielzustand „Virus ist eliminiert“ hinausläuft. Bis dieser Zielzustand erreicht wird, können jedoch (je nach Ausprägung von R_0) Jahre vergehen. Die Aussagen der Bundeskanzlerin Ende April deuteten an, dass sie ein ambitionierteres Ziel verfolgen möchte: Die Zahl der Neuinfektionen sollen in den nächsten Monaten in ganz Deutschland auf ein Niveau abgesenkt werden, welches den Gesundheitsämtern eine Nachverfolgung der Infektionskette jedes einzelnen Infektionsfalles ermöglicht. Mit diesem Ziel (**„Nachverfolgung ermöglichen“**) verbindet sich die Hoffnung, dass dann jeder neue Infektionsherd schnell eingedämmt werden kann. Soll dieses Ziel schnell erreicht werden, dürften die Restriktionen jetzt noch weniger gelockert werden als beim allgemeinen Ziel „R-Faktor < 1“.
- Neben diesen drei Zieloptionen ist noch ein viertes Ziel anzusprechen, welches in allen Diskussionen mitschwingt: Das Virus schnellstmöglich eliminieren. Um dieses Ziel im globalen Maßstab zu erreichen, bedarf es entweder einer kompletten Durchseuchung der Menschheit (was weltweit viele Millionen Todesopfer fordern würde) oder eines wirksamen Impfstoffes (auf den alle hoffen, der aber im Winter 2020/21 noch nicht zur Verfügung stehen wird). Im nationalen Maßstab erscheint es aber nicht unmöglich, auch ohne Impfstoff das Ziel **„Deutschland-freies Corona“** schon im Herbst 2020 zu erreichen. Hierzu müssten die im April geltenden Restriktionen allerdings zunächst weitgehend beibehalten und an den Außengrenzen Deutschlands sogar noch verschärft werden.

Das Problem ist offenkundig: Je stärker wir das Virus unter Kontrolle bringen wollen, desto strikter die erforderlichen Restriktionen, desto größer die Einschränkungen der bürgerlichen Freiheitsrechte und der wirtschaftlichen Erholung.

Diese einfache Regel gilt allerdings nur für einige Wochen, denn wenn wir die Restriktionen kurzfristig zu stark lockern, kann das schon mittelfristig den nächsten Lockdown auslösen. Die Beeinträchtigungen der bürgerlichen Freiheitsrechte wären dann wieder da, und der wirtschaftliche Schaden eines solchen „Wackelkurses“ wäre eventuell noch größer als bei einer nur vorsichtigen Lockerung der Restriktionen.

Also irgendwie durchwursteln? Davon ist abzuraten. Es ist besser, trotz aller Unsicherheiten

- jetzt über das richtige Ziel öffentlich und demokratisch zu streiten,
- anschließend die Strategie durch Beschlüsse von Bund und Ländern zu fixieren und
- die erforderlichen Maßnahmen so konsequent wie möglich darauf auszurichten.

Dass das fixierte Ziel und die darauf abgestimmten Maßnahmen dann eventuell in einigen Monaten revidiert werden, weil neue Erkenntnisse vorliegen, liegt in der Natur der Sache. Es ist wichtig, dass wir gemeinsam lernen und unseren **Lern-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess transparent und demokratisch gestalten**. Die Bevölkerungsmehrheit soll auch die künftige Corona-Strategie als „ihre“ Strategie ansehen und nicht, wie es bei den jüngsten Demonstrationen manchmal anklang, als ein Werk herrschsüchtiger Politiker und Bürokraten, die gegen die Interessen der Bürger handeln.

Damit die gesellschaftliche Debatte über den richtigen Kurs auf einer möglichst guten Informationsbasis geführt werden kann, sollte die Wissenschaft versuchen, für verschiedene Strategie-Optionen **Folgenabschätzungen** vorzunehmen. Allerdings ist das Thema sehr komplex (Volkswirtschaft, Gesundheitswesen, usw.), die gesamte Menschheit ist betroffen, und die Unsicherheit über „funktionale Zusammenhänge“ (z. B. zwischen Öffnung der Schulen und Anstieg der Infektionsrate) ist groß. Es gibt kein Modell, das diese Komplexität und Unsicherheit einfangen kann und eine seriöse quantitative Vorhersage der ökonomischen Auswirkungen einzelner Strategien erlaubt. Deshalb müssen wir uns einstweilen damit begnügen, für jede Strategie-Option

- die „big points“ zu identifizieren, an denen die Strategie scheitern kann, und
- ein ungefähres Zukunftsbild zu skizzieren, das die voraussichtlichen Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen schlüssig und plausibel abbildet.

Solche Zukunftsbilder für unterschiedliche Strategieoptionen („Zielbilder“) sind wichtig, damit sich (a) die Bevölkerung vorstellen kann, wie ihr Leben in einigen Monaten oder Jahren aussehen wird, wenn sich Deutschland jetzt für eine bestimmte Corona-Strategie entscheidet, und damit (b) auch die Wirtschaftsunternehmen möglichst gut abschätzen können, wie sich ihre Rahmenbedingungen künftig entwickeln werden.

Um in diesem Sinne eine **Orientierungshilfe** zu geben, werden in den folgenden Kapiteln drei unterschiedliche Optionen für eine Corona-Strategie näher beleuchtet:

- Option A: Orientierung am Ziel „Intensivbetten“, somit rasche Lockerung der Restriktionen
- Option B: Verfolgung des Ziels „R-Faktor <1“ mit unterschiedlich ambitionierten R-Faktoren
- Option C: Versuch, das Virus in Deutschland bis zum Herbst 2020 auszulöschen

2 Option A: Der lange Tanz mit dem Virus

Diese Strategie ermöglicht eine größtmögliche Lockerung der Restriktionen und zugleich die Einhaltung der „Intensivbetten-Schwelle“. Das Grundprinzip wird international mit dem Begriff „**Hammer and Dance**“ bildhaft beschrieben. Zunächst wird das öffentliche Leben einige Wochen lang drastisch eingeschränkt (Phase 1, „Hammer“), um die Zahl der Neuinfektionen stark zu reduzieren und eine Überlastung des Gesundheitssystems abzuwenden. Danach beginnt eine lange Periode (Phase 2, „Dance“), in der das öffentliche Leben wieder schrittweise normalisiert wird – aber immer nur so weit, dass der (durch die Lockerung der Restriktionen verursachte) Anstieg der Neuinfektionen unter der Schwelle bleibt, bei der eine Überlastung des Gesundheitssystems zu befürchten wäre (vgl. Abbildung 1).

Die Phase 2 wird als **Tanz** bezeichnet, weil es hier darauf ankommt, sich **flexibel auf die ständig wechselnden Herausforderungen einzustellen**. Ausreichende Testkapazitäten und die Nachverfolgung von Bewegungs- und Kontaktverläufen (z. B. mittels Tracing-App) sind wichtige Voraussetzungen, um die Phase erfolgreich gestalten zu können. Für welche Regionen, Wirtschafts- und Lebensbereiche welche Regeln aufgestellt werden, soll aber je nach Situation flexibel entschieden werden.

Die Zielfunktion, die die Politik in dieser Phase verfolgt, ist primär eine wirtschaftspolitische („Bruttoinlandsprodukt maximieren“), ergänzt um bildungspolitische Ziele („Schulversorgung und Ausbildung optimieren“) und vielleicht auch weitere Ziele. Das gesundheitspolitische Hauptziel („Intensivbetten-Schwelle“), welches in der Hammerphase Vorrang vor allen anderen Zielen hatte, wird in dieser Phase zu einer Nebenbedingung, die bei der Verfolgung der anderen Ziele einzuhalten ist.

Diese Grundidee für einen längerfristig ausgerichteten „Tanz mit dem Virus“ klingt zunächst pragmatisch und vernünftig. Sie hat allerdings **drei Schwachstellen**, die vor allem dann gravierend werden, wenn sich die Entwicklung eines wirksamen Impfstoffs noch mehrere Jahre hinauszögern sollte.

Erstens werden wesentlich mehr Menschen an den Folgen von COVID-19 sterben als bei den anderen Optionen. Viele dieser Menschen sterben auf Intensivstationen, denn ein erheblicher Anteil der Intensivpatienten kann dort trotz der Beatmungsgeräte nicht gerettet werden. Außerdem wirkt das Corona-Virus nicht nur durch Lungenschädigung tödlich, sondern auch auf anderem Wege (Herzinfarkt, Schlaganfall, Atemstillstand). Da es sowohl hinsichtlich der Infiziertenzahlen als auch hinsichtlich der Sterbezahlen eine kaum einzuschätzende Dunkelziffer gibt, kann die Letalität von COVID-19 in Deutschland derzeit noch nicht verlässlich eingeschätzt werden. Mitte April 2020 erreichte die Zahl der Todesfälle mit ca. 250 pro Tag ihre bisherigen Höchststände, im 50 Tage-Zeitraum seit Auftreten der ersten Todesfälle (Mitte März) lag die Zahl der Todesfälle bei durchschnittlich 140 pro Tag. Es ist zu erwarten, dass die Todesrate durch verbesserte Medikamente und Behandlungsmethoden künftig gesenkt werden kann. Gleichwohl muss davon ausge-

gangen werden, dass ein „Tanz mit dem Virus“, der sich an der „Intensivbetten-Schwelle“ orientiert, Corona-bedingte Sterbefälle in einer Größenordnung von 20.000 bis 30.000 pro Jahr verursachen wird. Zum Vergleich: Die Gesamtzahl der Sterbefälle liegt in Deutschland bei fast 1 Million pro Jahr. Auf den ersten Blick erscheint eine Strategie, die mit mehreren zehntausend Todesopfern pro Jahr plant, ethisch kaum akzeptabel. Wenn der Zeitraum bis zur Verfügbarkeit eines wirksamen Impfstoffs allerdings nur ein oder zwei Jahre währt, kann man zu einer anderen Bewertung kommen. In den vergangenen 25 Jahren hatten wir dreimal die Situation, dass eine schwere Grippewelle (Influenza) in Deutschland zwischen 25.000 und 30.000 Menschen das Leben gekostet hat.

Zweitens wird es schwierig werden, die Bevölkerung und die Wirtschaft ein zweites, drittes oder viertes Mal in einen Lockdown zu führen, um die jeweils neuen Infektionswellen in den Griff zu bekommen. Insbesondere die (gefühlte) Perspektivlosigkeit dieser Strategie kann sich hier zermürend auswirken, denn ohne Impfstoff wäre die sogenannte Herdenimmunität (als Folge einer schrittweisen Durchseuchung) wahrscheinlich erst nach vielen Jahren zu erreichen. Angenommen, die Zahl der Neuinfektionen würde im Durchschnitt bei 3.000 pro Tag gehalten, um halbwegs sicher unter der „Intensivbetten-Schwelle“ zu bleiben, so würden auf diese Weise ca. 1 Million Menschen pro Jahr infiziert und somit immunisiert. Selbst wenn man mit einer Dunkelziffer an Infizierten in Größenordnung des Faktors 5 oder gar 10 kalkuliert, würde es in einem Szenario „ohne Impfstoff“ zwischen 5 und 10 Jahre dauern, bis zwei Drittel der deutschen Bevölkerung infiziert wären.

Drittens besteht bei dieser Strategie nur eine geringe Chance, Großveranstaltungen vor Mitte 2021 durchführen zu können. Die Lockerungen der Restriktionen, die diese Strategie charakterisieren, beinhalten eine Öffnung der Gaststätten und Hotels, außerdem wird die Reisetätigkeit kreuz und quer durch die Republik wieder zunehmen. Das wird zwangsläufig zu einem Wiederanstieg der Infektionszahlen führen. Bei einer durchschnittlichen Zahl der Neuinfektionen von z. B. 3.000 pro Tag wird die Politik keine andere Wahl haben, zur Einhaltung des Ziels „Intensivbetten“ wenigstens die stärksten „Multiplikatoren“, d. h. Großveranstaltungen mit vollen Konzerthallen oder Fußballstadien weiterhin zu untersagen.

Die **gesellschaftliche Beurteilung** der Strategie „Tanz mit dem Virus“ hängt somit sehr stark davon ab, ob wir schon bald über einen **wirksamen Impfstoff** verfügen werden oder nicht. Hierzu gibt es aktuell **unterschiedliche Einschätzungen**:

- Für eine schnelle Verfügbarkeit des Impfstoffs spricht, dass Firmen und Forschungsinstitute weltweit mit nie gekannter Intensität und Geschwindigkeit an der Erforschung eines Impfstoffs arbeiten. Es gibt aktuell ca. 100 Projekte und fast ebenso viele unterschiedliche Kandidaten. Die ersten Impfstoffe sind bereits im klinischen Test, Phase I (Ist der Impfstoff sicher?). Für die Phasen II und III (Schützt der Impfstoff?) werden verschiedene Möglichkeiten zur Abkürzung diskutiert. Für die Produktion hat die Bill & Melinda Gates-Stiftung angekündigt, den Aufbau von Produktionsstätten von ausgewählten Impfstoffen mit Milliarden US-Dollar zu unterstützen, noch während die klinischen Tests laufen. Diese Tests benötigen jedoch eine ge-

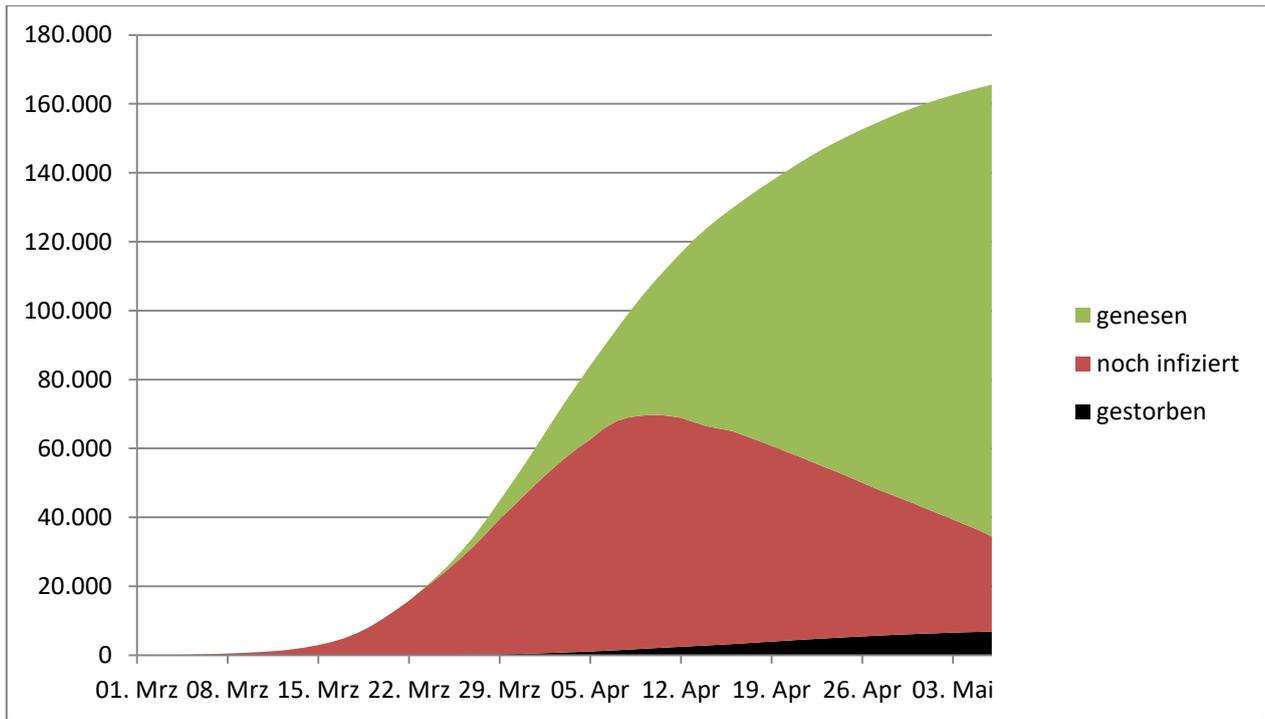
wisse Mindestzeit, so dass Experten davon ausgehen, dass eine Zulassung von Impfstoffen frühestens im ersten Halbjahr 2021 möglich erscheint. Danach wird allerdings noch einige Zeit vergehen, bis genügend Impfstoff für Milliarden von Menschen zur Verfügung steht.

- Es gibt jedoch auch Zweifel an einer schnellen Verfügbarkeit von wirksamen Impfstoffen. Bisher gibt es keinen wirksamen Impfstoff gegen Corona-Viren, die als infektiös für den Menschen bekannt sind. Ein Grund hierfür ist gewiss der zu geringe Aufwand, der bisher hierfür getrieben wurde. Doch gibt es auch Hinweise darauf, dass das menschliche Immunsystem gegen Corona-Viren (und damit auch gegen Impfstoffe) kein lang anhaltendes „Gedächtnis“ bilden kann.

Das **Fazit** fällt somit **je nach „Impfstoff-Szenario“ unterschiedlich** aus:

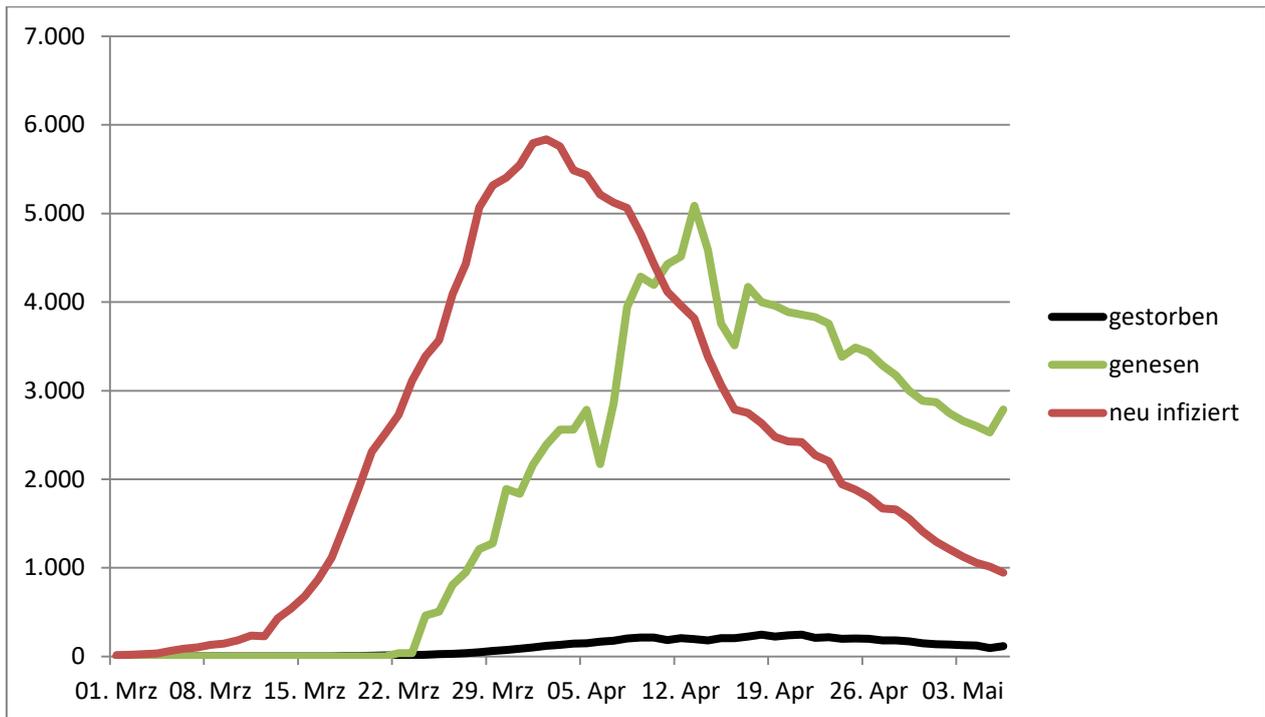
- Sollte **2021 ein wirksamer Impfstoff** in hinreichender Menge zur Verfügung stehen, wird man die Strategie „Tanz mit dem Virus“ (im Nachhinein) als **akzeptable Kompromissstrategie** ansehen können. **Der „Preis“ für die moderate wirtschaftliche Erholung 2020/21 ist allerdings hoch:** Einige zigtausend Tote zusätzlich (in der Größenordnung einer starken Grippewelle), immer mal wieder Einschränkungen des öffentlichen Lebens, insbesondere keine Großveranstaltungen, und möglicherweise ein erneuter scharfer Lockdown im Winter 2020/21.
- Sollte sich 2021 herausstellen, dass sich die Verfügbarkeit eines geeigneten **Impfstoffs noch um Jahre verzögert**, werden immer mehr Menschen den Tanz mit dem Virus als **Fehlentscheidung** ansehen. Es ist dann kaum zu erwarten, dass eine Bevölkerungsmehrheit diese Strategie noch länger mittragen wird, insbesondere wenn andere Länder mit anderen Strategien Erfolg gehabt haben (vgl. Kapitel 4).

Abb. 2: Kumulierte Corona-Infektionen, -Genesungen und -Todesfälle in Deutschland



Gleitende Mittelwerte der jeweils letzten 7 Tage. Eigene Berechnungen auf Datenbasis Johns-Hopkins University CSSE

Abb. 3: Tägliche Corona-Neuinfektionen, Genesungen, Sterbefälle in Deutschland



Gleitende Mittelwerte der jeweils letzten 7 Tage. Eigene Berechnungen auf Datenbasis Johns-Hopkins University CSSE

3 Option B: Sinkflug bis zur Nachverfolgung

Während Option A einen vorübergehenden Wiederanstieg der Neuinfektionen in Kauf nimmt, zielt Option B darauf ab, die Zahl der Neuinfektionen konsequent weiter zu drücken. Für den April ist dieses Ziel durchgehend erreicht worden (vgl. Abbildung 3), d. h. die strikten Restriktionen, die im März eingeführt worden sind, haben sich als effektiv erwiesen.

Für die kommenden Monate sind nun unterschiedliche Ausprägungen der „Sinkflug-Strategie“ vorstellbar. Manche weisen mehr in Richtung „Restriktionen lockern“, manche mehr in Richtung „Restriktionen beibehalten“. Die mögliche Bandbreite lässt sich wie folgt abstecken (vgl. Abbildung 1):

- Die Restriktionen werden so weit gelockert, dass der R-Faktor nur knapp unter 1 liegt. Gehen wir vereinfachend davon aus, dass eine Neuinfektion immer am 6. Tag der vorhergehenden Infektion erfolgt, so sinkt z. B. bei $R_0=0,95$ die Zahl der täglichen Neuinfektionen vom Startwert 1.300 (Ende April) deutlich langsamer als bisher und liegt Ende August immer noch bei über 450 pro Tag.
- Die Restriktionen werden beibehalten, damit der R-Faktor so niedrig ausfällt wie in seinen besten Wochen im April. Gelingt es beispielsweise, $R_0=0,70$ zu erreichen, so sinkt die Zahl der Neuinfektionen von derzeit ca. 1.300 bis Ende August auf 1 pro Tag.

Der Anspruch, in den kommenden drei Monaten einen R_0 -Wert zwischen 0,7 und 0,8 beizubehalten, ist ambitioniert, bedeutet aber zahlenmäßig letztlich „nur“ eine Fortschreibung der erfreulichen Entwicklungen des Monats April. Von besonderer Bedeutung wird sein, dass möglichst viele Städte und Landkreise das Etappenziel „**Nachverfolgung ermöglichen**“ schnell erreichen. Wenn nämlich die Gesundheitsämter wieder in der Lage sind, die Infektionskette jedes einzelnen Infektionsfalles schnell zu ermitteln und die betroffenen Personen unter Quarantäne zu stellen, kann das zusätzlich zur Senkung der Zahl der Neuinfektionen beitragen. Ein zweiter wichtiger Ansatzpunkt ist die **schnelle und breite Einführung der Tracing-App**, um potenziell infizierte Personen zu identifizieren, und die **engmaschige Testung aller Verdachtsfälle**.

Aus Sicht des Gesundheitsministers mag es sinnvoll erscheinen, auf diese Weise die Sinkflug-Strategie auf einen möglichst niedrigen R-Faktor einzustellen, doch aus Sicht des Wirtschaftsministers ist hier – zumindest auf den ersten Blick – ein großes Fragezeichen anzubringen. Schließlich haben die strikten Restriktionen einen hohen Preis (**verzögerte wirtschaftliche Erholung**), und somit steht die Frage im Raum: Warum soll Deutschland diesen hohen Preis zahlen, wenn doch auch bei einem weniger ambitionierten R-Faktor (z. B. 0,95) langfristig die Eliminierung des Virus gelingt?

Hier kann die Sinkflug-Strategie aus sich selbst heraus keine Orientierung geben, d. h. sie kann nicht erklären, weshalb es für die Gesellschaft besser sein soll, einen steilen Sinkflug zu steuern.

Theoretisch führt jeder R-Faktor < 1 früher oder später zur Elimination des Virus; Hauptsache, der Faktor wird ständig unter 1 gehalten.

Außerdem ist zu beachten, dass die Sinkflug-Strategie **keine überzeugende Vision für die „letzte Meile“** bereithält. Theoretisch führt $R_0 < 1$ irgendwann zur vollständigen Eliminierung des Virus, doch praktisch glauben auch die Befürworter der Sinkflug-Strategie nicht daran, dass sich das Corona-Virus in den nächsten Jahren eliminieren lassen wird, sofern kein Impfstoff zur Verfügung steht. Schuld daran ist vor allem die **internationale Reisetätigkeit**: Sollte es bei ambitionierter Handhabung der Sinkflug-Strategie tatsächlich gelingen, die Zahl der täglichen Neuinfektionen in Deutschland bis Ende August auf unter 1 zu senken (siehe oben), genügt die Einreise eines einzigen infizierten Touristen oder Handelsreisenden, um die Maxime $R_0 < 1$ zu verletzen.

Wenn die Politik zu der Einschätzung gelangt (vgl. Kapitel 4), $R_0 < 1$ lasse sich in der realen, global vernetzten Welt ohnehin nicht bis zur vollständigen Eliminierung des Virus durchhalten, kann sie die Restriktionen auch schon lockern, sobald sich die Zahl der täglichen Neuinfektionen einigermaßen sicher durch die Gesundheitsämter nachverfolgen und mit Quarantäne-Maßnahmen unter Kontrolle bringen lässt. Deutschland-weit wären dann einige Dutzend Neuinfektionen pro Tag durchaus tolerierbar. Wenn die täglichen Neuinfektionen (je 1 Million Einwohner) regional einen bestimmten Schwellenwert unterschreiten, kann hier der **Sinkflug beendet** und durch den „**Tanz mit dem Virus**“ (aber **auf viel niedrigerem Niveau** als in Option A) abgelöst werden.

Für die Ausgestaltung dieser zweiten Phase der Strategie spielen die Aspekte „Regionalität“ und „Saisonalität“ eine wichtige Rolle:

- **Regionalität:** Die verschiedenen Bundesländer weisen sehr unterschiedliche Infektionsraten auf. Die wenigsten Infektionen je 1 Million Einwohner hatte bisher Mecklenburg-Vorpommern (445 Fälle), die meisten hatte Bayern (3339 Fälle). Auch die Zahl der täglichen Neuinfektionen variiert erheblich. In der letzten Aprilwoche reichte die Spanne von durchschnittlich 2 (Mecklenburg-Vorpommern) bis 19 (Bayern) Infektionen pro Tag (vgl. Tabelle 1). Da der Tanz mit dem Virus nicht auf Elimination, sondern nur auf sichere Kontrolle des Virus abzielt, können die Restriktionen in Gebieten mit wenigen Neuinfektionen stärker gelockert werden.
- **Saisonalität:** Es ist damit zu rechnen, dass (a) das Corona-Virus in der winterlichen Grippesaison zu mehr Infektionsfällen führt und (b) das Krankheitsrisiko der Menschen durch das zeitliche Zusammentreffen von COVID-19 und Influenza-Grippe erhöht wird. Insofern wäre es riskant, die Sinkflug-Strategie mit einem R-Faktor von 0,95 auszusteuern, denn Deutschland-weit gäbe es dann im Herbst 2020 immer noch einige hundert Neuinfektionen pro Tag. Das könnte im Winter 2020/21 zu lokalen Ausbrüchen führen, die nicht mehr unter Kontrolle zu bringen sind und somit einen erneuten Lockdown erforderlich machen.

Fazit: Die Sinkflug-Strategie hält die Infektionszahlen in den kommenden Monaten auf einem gesundheitspolitisch zielführenden Kurs. Sie kann mit unterschiedlichem Ambitionsniveau versehen werden. Wenn die Politik eine Eliminierung des Virus ohne Impfstoff für grundsätzlich nicht

machbar hält, kann sie die Restriktionen (im Rahmen des Sinkfluges) jetzt stärker lockern und dadurch zumindest begrenzte Impulse für die wirtschaftliche Erholung geben. Die Frage, ob der R-Faktor während des Sinkflugs eher bei 0,95 (Lockerung der Restriktionen) oder eher bei 0,75 (Fortführung der aktuellen Politik) liegen soll, kann nicht von der Wissenschaft beantwortet werden, da hier auch ethische Fragen betroffen sind: Der höhere R-Faktor wird bis Jahresende grob geschätzt 2.000 bis 3.000 zusätzliche Corona-Todesopfer fordern, was in „normalen Zeiten“ eine durchaus nennenswerte Größenordnung für die Politik wäre.

Die Sinkflug-Strategie muss, sofern sie nicht als Vorstufe zur Eliminierung des Virus dienen soll (vgl. Kapitel 4), früher oder später in einen „Tanz mit dem Virus“ überführt werden. In dieser zweiten Phase ist es wichtig, die Zahl der Neuinfektionen auf einem niedrigen Niveau zu halten, um einzelne Ausbrüche schnell erkennen, nachverfolgen und unter Kontrolle bringen zu können. Das kann regional unterschiedlich geschehen. Ob aber bei dieser Strategie internationaler Tourismus wieder möglich wird und ob Großveranstaltungen regelmäßig veranstaltet werden können, bleibt abzuwarten. Den finalen Schlusspunkt muss wahrscheinlich auch hier ein wirksamer Impfstoff setzen.

Tab. 1: Corona-Infektionen je 1 Million Einwohner, nach Bundesländern

	Infektionen insgesamt bis zum 07. Mai 2020	Neuinfektionen pro Tag im Zeitraum 24.-30. April
Bayern	3339	19
Baden-Württemberg	2960	17
Saarland	2680	16
Hamburg	2555	12
Nordrhein-Westfalen	1910	10
Berlin	1687	17
Rheinland-Pfalz	1521	8
Hessen	1394	10
Bremen	1410	28
Niedersachsen	1323	7
Brandenburg	1194	11
Sachsen	1186	6
Thüringen	1144	14
Schleswig-Holstein	978	5
Sachsen-Anhalt	725	4
Mecklenburg-Vorpommern	445	2

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des Robert Koch-Instituts.

4 Option C: Corona-freies Deutschland ab Herbst

Den stetigen Sinkflug der Neuinfektionen abubrechen, wenn man sich der Nulllinie nähert (vgl. Option B), ist nicht zwingend erforderlich. Intuitiv würde man eher das Gegenteil tun: Gerade dann, wenn man es nach vielen Entbehrungen bis kurz vor die Ziellinie geschafft hat, möchte man noch einmal alle Reserven mobilisieren, um auch den letzten Schritt zu gehen und das Virus komplett auszulöschen. Ein Blick auf den beeindruckenden Rückgang der Neuinfektionen (Abbildung 3) lässt es verlockend erscheinen, dieses Szenario auch für Deutschland zu durchdenken.

Das Szenario steht allerdings in krassem Widerspruch zu den Erfahrungen, die die Virologie bisher gemacht hat. Aufgrund der internationalen Reisetätigkeit flammen immer wieder neue Infektionsherde auf, so dass es nahezu ausgeschlossen erscheint, das Virus bei einer „Rückkehr zum normalen Leben“ in den Griff zu bekommen. Außerdem wird die zentrale Lage Deutschlands zu bedenken gegeben: „Auf einer Insel mag das vielleicht funktionieren, aber doch nicht für ein Land wie Deutschland – mitten in Europa!“

Trotz dieser Zweifel lohnt es sich, die Strategie „Virus auslöschen“ nicht von vornherein zu verwerfen. Aufgrund der besonderen Brisanz wird diese Option etwas ausführlicher behandelt als die Optionen A und B.

4.1 Grundlagen

Theoretisch wäre es möglich, dass die Menschen SARS-CoV-2 durch einfaches „Abstand halten“ in wenigen Wochen und für immer aus der Welt schaffen. Dass dieses in der Realität nicht gelingt, ist **in erster Linie ein sozioökonomisches Problem**: Menschen sind soziale Wesen und wollen einander nahe sein, und manchmal müssen sie sich nahe kommen, um z. B. im Krankenhaus, bei der Altenpflege oder in der Lebensmittelerzeugung die Versorgung zu sichern. Aus sozioökonomischer Sicht lautet deshalb die entscheidende Frage: Wie lässt sich das Verhalten der Menschen so steuern, dass alle zur richtigen Zeit ausreichenden Abstand halten?

Je kleiner die Gruppe, deren Verhalten gesteuert werden muss, **desto besser die Aussichten**, dass es gelingt:

- Wäre im Extremfall nur ein Haushalt (ohne Außenkontakte) betroffen, so würden die Menschen in diesem Haushalt mit dem heutigen Wissen erfolgversprechende Regeln aufstellen. Bei konsequenter Befolgung wäre das Virus nach wenigen Wochen verschwunden.
- Auch bei einem Dorf kann man sich gut vorstellen, dass es durch sozialen Druck und intensive soziale Kontrolle gelingen kann, ein passendes Regelwerk zu etablieren und erfolgreich umzusetzen (unter Beachtung anderer Ziele wie z. B. Lebensmittelversorgung und Altenpflege).
- Im Falle von Grönland hat das sogar für eine autonome Region mit über 50.000 Einwohnern funktioniert. Dieser Erfolg kam zustande, weil die dortige Regierung sehr schnell mit umfang-

reichen Tests und konsequenten Abschottungsmaßnahmen reagiert hat. Die Abschottung erfolgte sowohl innerhalb der Insel als auch nach außen.

Verzagt sind wir jedoch, weil auf unserem Planeten **7,8 Mrd. Menschen** in 195 Ländern leben und es **aussichtslos** erscheint, dass Verhalten all dieser Menschen **gleichzeitig zu steuern**. Um beim Beispiel „Grönland“ zu bleiben: Sobald diese Region die Abschottung nach außen lockert, um sich wieder in die Weltwirtschaft einzubinden, kommen neue Infektionen ins Land und alles geht wieder von vorn los. Diese frustrierende Perspektive ist es, die viele Virologen von der unausweichlichen Durchseuchung der Menschheit sprechen lässt (weltweite Herdenimmunsierung) und letztlich alle Hoffnungen auf den Impfstoff reduziert (vgl. Kapitel 2).

Doch werfen wir hier nicht zu schnell die Flinte ins Korn? Einige wichtige **Voraussetzungen für eine Eliminierung des Virus haben wir immerhin schon geschaffen**:

- Fast alle Länder der Welt haben sich nach außen abgeschottet. Damit sind **Gruppengrößen beträchtlich reduziert** worden (für Deutschland von ca. 8 Milliarden auf ca. 80 Millionen).
- Durch die Abschottung wurden auch **klare Verantwortlichkeiten** für die Problemlösung zugewiesen: Zuständig sind die nationalen Regierungen, die souverän handeln können (d. h. nicht die Schuld auf Dritte schieben können) und – ebenfalls günstig – untereinander in einem gewissen Anerkennungswettbewerb stehen (wer managt die Krise am besten?).
- Auch eine **erste Etappe** auf dem Weg einer möglichen Ausrottung des Virus haben wir in Deutschland schon **sehr gut bewältigt**. Abbildung 3 zeigt, dass sich die Zahl der täglichen Neuinfektionen (gegenüber dem bisherigen Höhepunkt) bereits um ca. 80 Prozent reduziert hat. In zahlreichen Städten und Landkreisen gab es zuletzt tagelang keine einzige Neuinfektion.

Weniger Neuinfektionen heute bedeuten weniger Ansteckungen in der nächsten Woche, sofern die Menschen weiterhin konsequent auf Abstand achten. Warum soll es nicht möglich sein, den Erfolgspfad der letzten fünf Wochen fortzusetzen und die Neuinfektionen in Deutschland schrittweise auf null zu bringen?

4.2 „Corona-freies Deutschland“ als Zwischenziel

Unverzichtbare Elemente einer jeden guten Strategie sind (a) die Benennung eines klaren Ziels, (b) die Entwicklung eines „Zielbildes“ (d.h. einer bildhaften Zukunftsbeschreibung), die den Bürgerinnen und Bürgern erstrebenswert erscheint, und (c) die Entwicklung von Maßnahmen, mit denen Ziel und Zielbild erreicht werden können.

Ein erstrebenswertes **Ziel für Deutschland** wäre z. B. **„Eliminierung des Virus bis zum 1. Oktober 2020“**. Alternativ könnte auch das Ziel „Corona-freies Europa“ formuliert werden. Das wäre aus europapolitischer Sicht natürlich viel besser, doch folgende Argumente sprechen dafür, dass wir

uns zunächst auf die Eliminierung des Virus in Deutschland konzentrieren und **erst in einer zweiten Phase** versuchen, diesen **Zielzustand für ganz Europa** zu erreichen:

- Die Verantwortlichkeiten in der Corona-Politik liegen aktuell nicht bei der EU-Kommission, sondern bei den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Die zu treffenden Entscheidungen sind für jede Regierung höchst brisant, denn es geht um weitreichende Einschränkungen der bürgerlichen Freiheitsrechte. Es ist äußerst fraglich, ob sich hierzu auf EU-Ebene hinreichend schnelle, einmütige Entscheidungen zustande bringen lassen, zumal die Corona-Entwicklung aktuell in manchen EU-Ländern noch ganz anders verläuft als in Deutschland (vgl. Tabelle 2, Abbildungen 5 und 6).
- Schnelligkeit ist aber für das Gelingen dieser Strategie sehr wichtig. Das ambitionierte Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Bevölkerung weitere Entbehrungen auf sich nimmt. Ob die deutsche Bevölkerung hierzu noch ein ganzes Jahr lang bereit ist, erscheint äußerst fraglich. Hinzu kommt, dass aufgrund der vermuteten Saisonalität von COVID-19 (vgl. Kapitel 3) die Bedingungen für die Eliminierung des Virus sich im Spätherbst wieder deutlich verschlechtern werden. Deshalb die Fokussierung auf ein halbes Jahr, und in einem halben Jahr kann das Ziel nur für ein Land oder wenige Länder erreicht werden, nicht jedoch für ganz Europa.
- Das zunächst für Deutschland formulierte Ziel wird ausdrücklich als Zwischenziel deklariert, und die Maßnahmen sollen so konzipiert werden, dass sich (möglichst schon ab Sommer 2020) mehrere Mitgliedstaaten zu „Quarantäne-Partnerschaften“ zusammenschließen (vgl. Kapitel 4.3). Dadurch soll ein Prozess ausgelöst werden, der – wenn es gut läuft – vielleicht schon nach einem Jahr zu einem Corona-freien Europa führen wird.

Die Beschränkung der Strategie auf das Zwischenziel „Corona-freies Deutschland“ macht es erforderlich, die seit März 2020 geltenden **Beschränkungen** des Grenzübertritts **an den deutschen Außengrenzen** über den Oktober 2020 hinaus beizubehalten und eventuell noch zu verschärfen. Gruppenverkleinerung, d. h. regionale Abschottung ist der wichtigste Schlüssel zum Erfolg. Natürlich nur für möglichst kurze Zeit, aber in dieser Zeit mit hoher Konsequenz.

Dementsprechend nehmen die Restriktionen an den Außengrenzen im **Zielbild ab dem 1. Oktober 2020** auch breiten Raum ein:

- Auslandsreisen für Deutsche bleiben weiterhin auf ein Minimum reduziert. Die meisten Flugzeuge bleiben zunächst noch am Boden. Deutsche, die aus dem Ausland zurückkehren, und Ausländer, die nach Deutschland einreisen wollen, müssen für 14 Tage in eine Quarantäne, die staatlich eng überwacht wird (engmaschiges Testen, Tracing-App, notfalls weitere Maßnahmen). Diese Restriktionen dauern solange, bis sie durch das System der internationalen Quarantänepartnerschaften schrittweise obsolet werden (vgl. Kapitel 4.3).
- Die scharfen Quarantäneregeln gelten auch für das Transportgewerbe. Die Speditionen müssen sich hieran anpassen, indem sie ihre LKWs an den Grenzen an andere Fahrer übergeben. Diese Übergabepunkte werden von den deutschen Behörden besonders überwacht. Das gleiche gilt für See- und Flughäfen sowie die Binnenschifffahrt. Um Missverständnissen vorzu-

beugen: Der Im- und Export von Waren soll uneingeschränkt möglich sein; die behördlichen Maßnahmen betreffen nur den Infektionsschutz der beteiligten Personen im Moment der Warenübergabe.

- Der „kleine Grenzverkehr“ (für nahe Verwandte und Berufspendler) kann, wenn überhaupt, nur unter strengsten Sonderregelungen zugelassen werden, über die noch näher nachzudenken wäre. Tendenz: Wer eine Sondergenehmigung erhält, darf sich nur in grenznahen Landkreisen bewegen, wird durch eine Tracing-App kontrolliert, muss weiterhin Abstandsregeln einhalten, Mund-Nasenschutz tragen und wird engmaschig getestet. Da dies eine besondere Belastung für Grenzregionen darstellt, wird in diesem Szenario schon ab Sommer darauf hingearbeitet, Quarantänepartnerschaften mit Nachbarländern zu schließen (vgl. Kapitel 4.3).
- Im Übrigen – und das ist für die allermeisten Menschen entscheidend – verläuft das Leben in Deutschland aber ab Herbst 2020 wieder vollkommen normal. Alle Kontaktbeschränkungen werden aufgehoben, auch Großveranstaltungen sind wieder erlaubt, und die Wirtschaft kann wieder uneingeschränkt Fahrt aufnehmen. In diesem Punkt unterscheidet sich die Option C von den Optionen A und B, bei denen z. B. im kommenden Winter immer wieder Einschränkungen der bürgerlichen Freiheitsrechte und des Wirtschaftslebens vorprogrammiert sind.

Dieser letzte und für die Menschen wichtigste Punkt des Zielbildes setzt natürlich voraus, dass die Zahl der **Neuinfektionen in Deutschland im Herbst stabil bei null** liegt. Eine herausfordernde Aufgabe, aber vielleicht nicht unerreichbar. Nach grober Schätzung müsste hierzu die Basisreproduktionszahl R_0 zwischen 0,7 und 0,8 gehalten werden, d. h. eine infizierte Person dürfte im Durchschnitt nicht mehr als 0,7 bis 0,8 Personen anstecken. Selbst wenn es gelingt, Neuinfektionen aus dem Ausland komplett zu vermeiden, ist die erfolgreiche **Gestaltung der „letzten Meile“ eine große Herausforderung**. Den stark sinkenden Verlauf der Neuinfektionen (vgl. Abbildung 3) einfach linear bis zur Nulllinie fortzuschreiben (und bereits im Juni 2020 am Ziel zu sein), wird in der Realität leider nicht gelingen:

- Zum einen gibt eine unbekannte Zahl infizierter Personen, die keine Krankheitssymptome aufweisen, aber das Virus an andere Personen weitergeben. Das führt dazu, dass eine ganze Zeit lang (quasi „aus dem Nichts“) immer mal wieder ein neuer COVID-19-Fall auftaucht.
- Zum anderen wird es bei sehr niedrigen Infektionsraten in einer Region immer schwieriger, die Bevölkerung zur konsequenten Aufrechterhaltung der Schutzmaßnahmen zu bewegen. Dadurch steigt das Risiko, dass in scheinbar virusfreien Regionen doch wieder ein neuer Infektionsherd aufflammt.

Es ist **nicht unmöglich**, diese Herausforderungen zu bewältigen. **Neuseeland, Australien und Südkorea** lagen Ende März / Anfang April bei ca. 15 täglichen Neuinfektionen je 1 Million Einwohner und haben es geschafft, diese Zahl innerhalb weniger Wochen auf 1 zu senken (vgl. Abbildung 6). **China und Taiwan** bewegen sich schon länger nahe der Nulllinie. Es ist davon auszugehen, dass die genannten Länder eine Eliminierung des Virus anstreben, und von ihren Erfahrungen zur Gestaltung der „letzten Meile“ werden andere Länder dann hoffentlich lernen können.

Damit das Ziel „keine Neuinfektionen“ bis zum Herbst innerhalb Deutschlands erreicht werden kann, müssten die gegenwärtig diskutierten **Lockerungen der Restriktionen auf ein Mindestmaß beschränkt** bleiben. **Regionale Differenzierungen** sind hierbei machbar und sinnvoll (vgl. Kapitel 3 und Tabelle 1). Beispielsweise könnten Schulen in Regionen, die bereits Corona-frei sind, eher wieder öffnen (unter Beachtung strenger Hygiene- und Abstandsregeln), während Schulen in anderen Regionen vielleicht noch bis nach den Sommerferien geschlossen bleiben müssten. Um in solchen Regionen Familien mit Kindern zu entlasten, sollten die Kommunen Kleinstgruppen-Betreuungen etablieren. Auch die Gesundheitsämter sollten in diesen Regionen verstärkt werden, um trotz der relativ hohen Fallzahlen alle Nachverfolgungen durchführen zu können. Solche **Aufgaben erfordern zusätzliches Personal**. Wenn ein klares Ziel formuliert ist, sollte es möglich sein, hierfür **Freiwillige zu gewinnen**:

- Beispielsweise könnten Forschungseinrichtungen gebeten werden, den Kommunen unentgeltlich Personal zur Verfügung zu stellen, das sich für einige Wochen freiwillig für diese dringenden anderen Aufgaben einsetzen möchte.
- Die Politik könnte an die Studierenden appellieren, während des Sommersemesters oder der Semesterferien ihre Dienste den Kommunen anzubieten.
- In gleicher Weise sind gewiss auch zahlreiche Berufstätige bereit, einen Teil ihres Urlaubs, den sie 2020 ohnehin nicht für Auslandsreisen nutzen können, für diese außergewöhnliche gesellschaftliche Aufgabe einzusetzen.

Viele Landkreise und Städte sind dem Ziel „Eliminierung des Virus“ schon jetzt sehr nahe gekommen, denn die Zahl der Neuinfektionen liegt hier bei null oder nur knapp darüber. Damit die Bevölkerung sich so stark wie möglich für das Eliminierungsziel einsetzt, wäre es sinnvoll, in der öffentlichen Kommunikation eine Art „**Wettbewerb der Regionen**“ zu entfachen. Außerdem wäre zu erwägen, den Schwerpunkt der zusätzlichen Initiativen je nach Corona-Status der Region unterschiedlich auszurichten:

- Jene Regionen, die über Wochen hinweg keine Infektionsfälle mehr hatten, sollten sich verstärkt auf Maßnahmen konzentrieren, mit denen eine Neu-Einschleppung des Virus aus anderen Regionen verhindert werden kann.
- Jene Regionen, die noch nicht Corona-frei sind, sollten sich verstärkt auf die Einkreisung der Infektionsherde und die konsequente Quarantäne aller Verdachtspersonen konzentrieren.

Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Strategie ist ein möglichst **flächendeckender Einsatz der Tracing-App**. Nachdem nun die dezentrale Datenspeicherung beschlossen wurde, sollte die Bundesregierung alles tun, damit (a) die App schnellstens fertiggestellt und (b) die Bevölkerung zu einem möglichst vollständigen Einsatz der App animiert wird. Restzweifel hinsichtlich des Datenschutzes können vielleicht leichter zurückgestellt werden, wenn klar kommuniziert werden kann, dass diese App wieder abgeschaltet wird, sobald das Ziel „Corona-Freiheit“ stabil erreicht ist.

4.3 Internationale Quarantäne-Partnerschaften

Das in Kapitel 4.2 beschriebene Zielbild „Corona-freies Deutschland“ kann allenfalls eine Zwischenstation sein, denn die starken Restriktionen an den Landesgrenzen stehen in krassem Widerspruch zu den Wünschen der Bevölkerung und zu den politischen Zielen eines vereinten Europas. Daher sollte alles unternommen werden, um in möglichst kurzer Frist auch das **Ziel „Corona-freies Europa“** zu erreichen.

Um das zu erreichen, könnte sich Deutschland bereits im Sommer 2020 mit anderen Mitgliedstaaten der EU (und hier insbesondere seinen Nachbarländern) darauf verständigen, **Quarantäne-Partnerschaften** anzustreben. Voraussetzung für eine solche Partnerschaft ist, dass beide Partnerländer nachweislich einige Wochen lang Corona-frei sind. In der Partnerschaft gilt:

- Alle Reisebeschränkungen zwischen den Ländern, die Mitglied der Quarantäne-Partnerschaft sind, werden aufgehoben.
- Jedes Mitgliedsland der Quarantäne-Partnerschaft verlässt sich darauf, dass die anderen Mitglieder Reisende aus Drittstaaten für 14 Tage in staatlich überwachte Quarantäne nehmen.

Ziel ist es, auf diese Weise **schrittweise alle EU-Mitgliedstaaten**, aber auch Nachbarländer wie z. B. die Schweiz, in den Quarantäne-Verbund einzubeziehen und dadurch so schnell wie möglich wieder vollständige Reisefreiheit (ohne Grenzkontrollen) in der gesamten Europäischen Union herzustellen. Sollte dieses Konzept nicht nur in zwei oder drei Ländern, sondern EU-weit auf positive Resonanz stoßen, wäre es sicher sinnvoll, die Regie zur Weiterentwicklung des Regelwerks für Quarantäne-Partnerschaften an die EU-Kommission abzugeben.

Dass dies keine Utopie ist, sondern durchaus Realisierungschancen hat, zeigt die Analyse der Infektionsverläufe in den EU-Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 2):

- **12 Länder weisen niedrigere Neuinfektionen (je 1 Million Einwohner) auf als Deutschland** und befinden sich ebenfalls in einem überwiegend steilen Sinkflug: *Griechenland, Slowakei, Kroatien, Slowenien, Lettland, Malta, Zypern, Tschechien, Österreich, Estland*, außerdem *Litauen* und *Spanien*, die aufgrund einzelner unplausibler Werte nicht in die Tabelle 2 aufgenommen wurden.
- **6 Länder weisen höhere Neuinfektionen auf als Deutschland, befinden sich aber überwiegend auch in einem steilen Sinkflug**, bei dessen Fortsetzung nur eine geringfügig verspätete Zielerreichung zu erwarten wäre: *Frankreich, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Italien, Portugal*. Mit Einschränkungen ist auch *Belgien* dieser Gruppe zuzurechnen. Die Zahl der Neuinfektionen liegt hier noch sehr hoch, weil der entschlossene Sinkflug erst sehr spät eingeleitet wurde (vgl. Abbildung 4).
- **4 Länder weisen deutlich niedrigere Neuinfektionen auf als Deutschland**, könnten diesen Vorsprung aber bald verlieren, wenn es ihnen nicht gelingt, den **ansteigenden Trend** der Neuinfektionen wieder zu drehen: *Ungarn, Bulgarien, Polen, Rumänien*.

- **Lediglich 3 Länder** scheinen aktuell **noch auf einem ganz anderen Kurs** unterwegs zu sein. Sie weisen deutlich höhere Infektionszahlen als Deutschland auf und haben diese Zahlen im April weiter deutlich ansteigen lassen: *Finnland, Schweden, Irland*.

Die Quarantäne-Partnerschaften könnten im weiteren Verlauf **auch über die Grenzen Europas hinaus** ausgeweitet werden – spätestens dann, wenn die ganze EU Corona-frei ist. *China, Taiwan, Neuseeland* und *Australien* melden seit Wochen nur noch vereinzelte Neuinfektionen und verfolgen offenkundig die Strategie, (a) das Virus auf ihrem Territorium komplett zu eliminieren und (b) diesen Zustand durch konsequente Quarantäne-Maßnahmen abzusichern. *Japan, Südkorea* und *Norwegen* weisen ebenfalls beeindruckend niedrige Infektionsraten auf (vgl. Abbildung 6) und bringen sich damit in eine gute Ausgangsposition, um das Virus komplett zu eliminieren.

Daneben gibt es außerhalb der EU aber auch einige große Länder, die relativ hohe Infektionsraten haben und bei denen die Trendwende noch nicht gelungen ist. Das gilt insbesondere für die *USA, Kanada, Großbritannien, Brasilien* und *Russland* (vgl. Abbildung 5). Auch in zahlreichen anderen, weniger entwickelten Ländern ist für die Zukunft noch mit deutlich steigenden Infektionszahlen zu rechnen. Deshalb wird es ein **Corona-freies Europa** mit einem unbeschwerten „Leben fast wie früher“ (Ausnahme: Quarantäne bei der Einreise) nur geben können, wenn hier eine **konsequente Quarantänepolitik** betrieben wird – zumindest solange, bis der Impfstoff da ist.

4.4 Vorteile, Nachteile und Risiken dieser Option

Die **Vor- und Nachteile** der Option C („Corona-freies Deutschland im Herbst“) lassen sich relativ klar im Vergleich zur Option A („Der lange Tanz mit dem Virus“) herausarbeiten. Eine Bewertung im Vergleich zur Option B („Sinkflug bis zur Nachverfolgung“) ist schwieriger, weil sich bei Option B nur schwer abschätzen lässt, welche Restriktionen wie stark gelockert werden können, um die Vorgabe „R-Faktor < 1“ gerade noch einzuhalten.

Der große Vorteil der Option C gegenüber Option A besteht darin, dass im Erfolgsfall schon ab Herbst 2020 alle Corona-Beschränkungen aufgehoben werden können (Ausnahme: 14 Tage Quarantäne für alle, die aus dem Ausland einreisen bzw. von dort zu uns zurückreisen). Sowohl das Wirtschaftsleben als auch das Privatleben können sich dann wieder uneingeschränkt entfalten. Demgegenüber besteht bei Option A eine recht große Wahrscheinlichkeit, dass im kommenden Winter ein neuer Lockdown erforderlich wird und Großveranstaltungen längerfristig verboten bleiben.

Diese Vorteil der Option C sind immens. Der aktuelle Drang nach Lockerung der Einschränkungen bringt zum Ausdruck, welche enorme Belastung bereits von einer Kontaktbeschränkung ausgeht, die „nur“ einige Wochen andauert. Kaum auszudenken, welche sozialen Verwerfungen ausgelöst würden, wenn wir (z. B. in Option A, sofern sich der Impfstoff verzögert) unseren Jugendlichen erklären müssten, dass sie 2 Jahre lang keine Party mehr feiern dürfen.

Der zweite große Vorteil der Strategie besteht darin, dass der Todeszoll der Seuche minimiert wird. Im Vergleich zur Strategie „mit dem Virus tanzen“ kann das Leben von einigen zehntausend Menschen in Deutschland gerettet werden.

Der wesentliche **Nachteil** gegenüber der Option A („Tanz mit dem Virus“) besteht darin, dass die Restriktionen bis zum Herbst weniger stark gelockert werden können. Das betrifft vor allem die Schulen und Kitas sowie die Kontakte im privaten Bereich. Auch überregionale Reisen in Deutschland müssen noch ein halbes Jahr lang auf ein Minimum beschränkt werden, und die Wiedereröffnung der Gastronomie darf bis zum Herbst nur sehr eingeschränkt erfolgen. Hingegen könnten geschlossene Industrie- und Handwerksbetriebe sowie Geschäfte ihre Arbeit schrittweise wieder aufnehmen (mit Schutzmaßnahmen), wenn in ihrer Region die Zahl der Neuinfektionen schon bei null liegt.

Ab Herbst 2020 verwandeln sich jedoch die Nachteile der Strategie „Virus eliminieren“ (Schulen, Gastronomie, Reisen etc.) in einen Vorteil. Auf den ersten Blick überwiegen deshalb die Vorteile, insbesondere wenn man der Meinung ist, dass ein Impfstoff frühestens 2022 zur Verfügung steht.

Zusätzlich sind aber auch zwei **Risiken** dieser Strategie in Rechnung zu stellen:

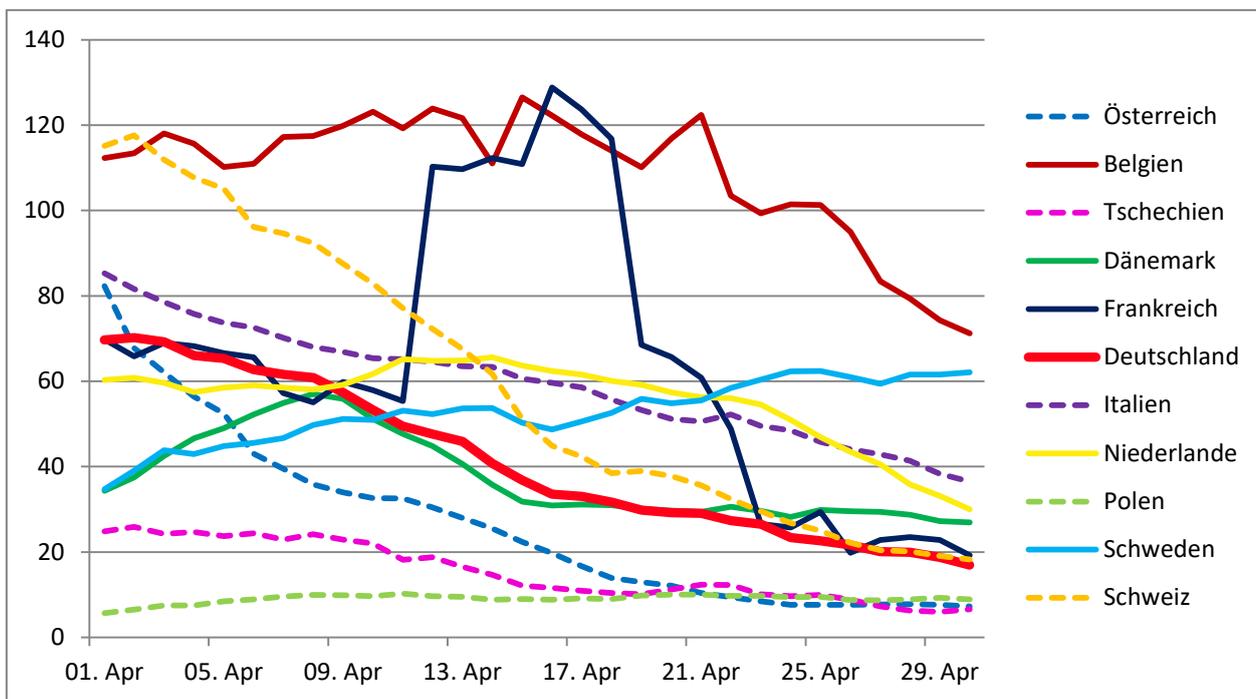
- Es kann sein, dass das Zwischenziel „Corona-freies Deutschland“ trotz fortgesetzter Restriktionen bis zum Herbst nicht erreicht wird. Dann müsste abgewogen werden, ob reelle Chancen auf Zielerreichung im Winter bestehen oder man auf Option B umsteigt (Endstufe, d. h. Tanz mit dem Virus auf sehr niedrigem Infektionsniveau).
- Außerdem kann es sein, dass zwar das Zwischenziel im Herbst erreicht wird, dass es aber zu einem späteren Zeitpunkt durch eine Panne zu einer Neuinfektion kommt. Dann befände man sich automatisch in der Endstufe der Option B (d. h. Tanz mit dem Virus auf sehr niedrigem Infektionsniveau), vorausgesetzt die hierfür nötige Infrastruktur ist noch am Platz oder sehr schnell mobilisierbar (engmaschige Tests, Tracing-App, personell verstärkte Gesundheitsämter). Die Politik müsste entscheiden, ob man dann einfach in der Option B verbleibt oder der Strategie „Corona-freies Deutschland“ noch eine zweite Chance gibt.

Tab. 2: Entwicklung der täglichen Neuinfektionen je 1 Million Einwohner im April 2020 (EU-Mitgliedstaaten, Länder rangiert nach Fallzahlen Ende April)

	Neuinfektionen 01. April	zum Vergleich: 30. April	Veränderung in %
Griechenland	8	2	-78
Slowakei	5	2	-61
Kroatien	18	3	-82
Slowenien	22	4	-80
Lettland	17	6	-64
Malta	19	7	-66
Zypern	23	7	-71
Tschechien	25	7	-73
Ungarn	4	7	64
Österreich	82	7	-91
Bulgarien	4	8	127
Polen	6	9	57
Estland	40	10	-74
Rumänien	11	16	38
Deutschland	70	17	-76
Finnland	15	18	26
Frankreich	70	19	-72
Dänemark	34	27	-22
Luxemburg	233	28	-88
Niederlande	60	30	-50
Italien	85	36	-57
Portugal	73	37	-49
Schweden	35	62	79
Belgien	112	71	-37
Irland	56	89	60

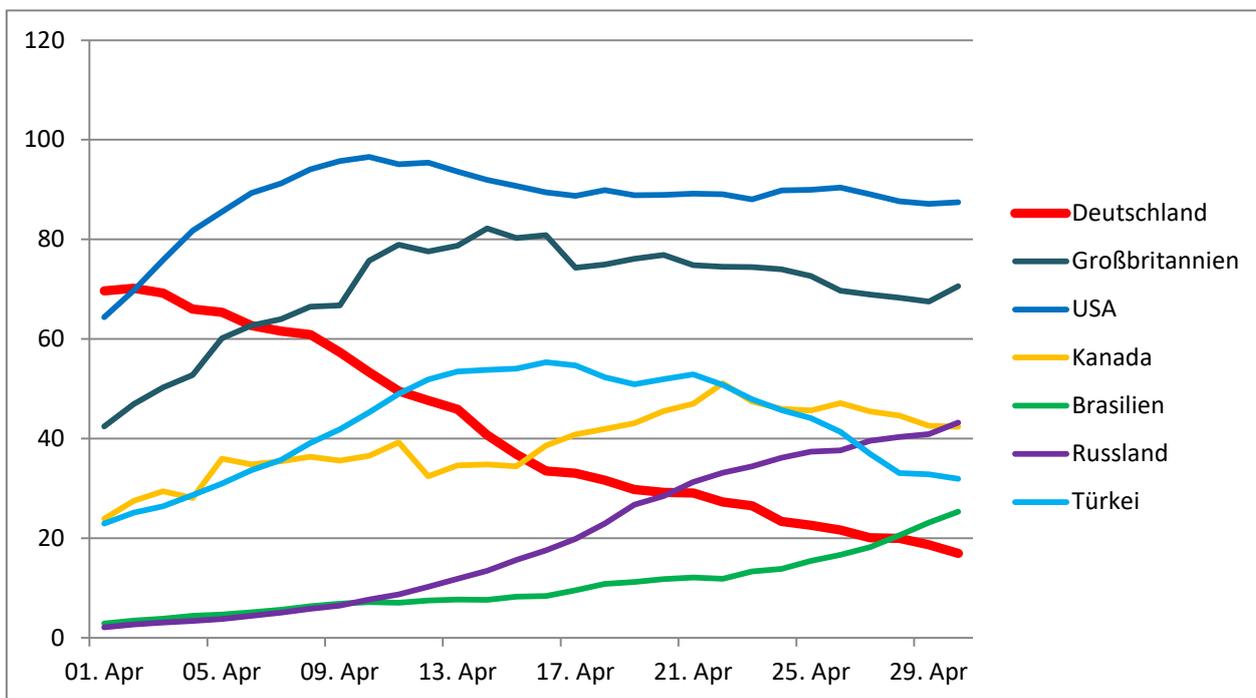
Gleitende Mittelwerte der jeweils letzten 7 Tage. Eigene Berechnungen auf Datenbasis Johns-Hopkins University CSSE

Abb. 4: Tägliche Neuinfektionen je 1 Million Einwohner in ausgewählten EU-Ländern, April 2020



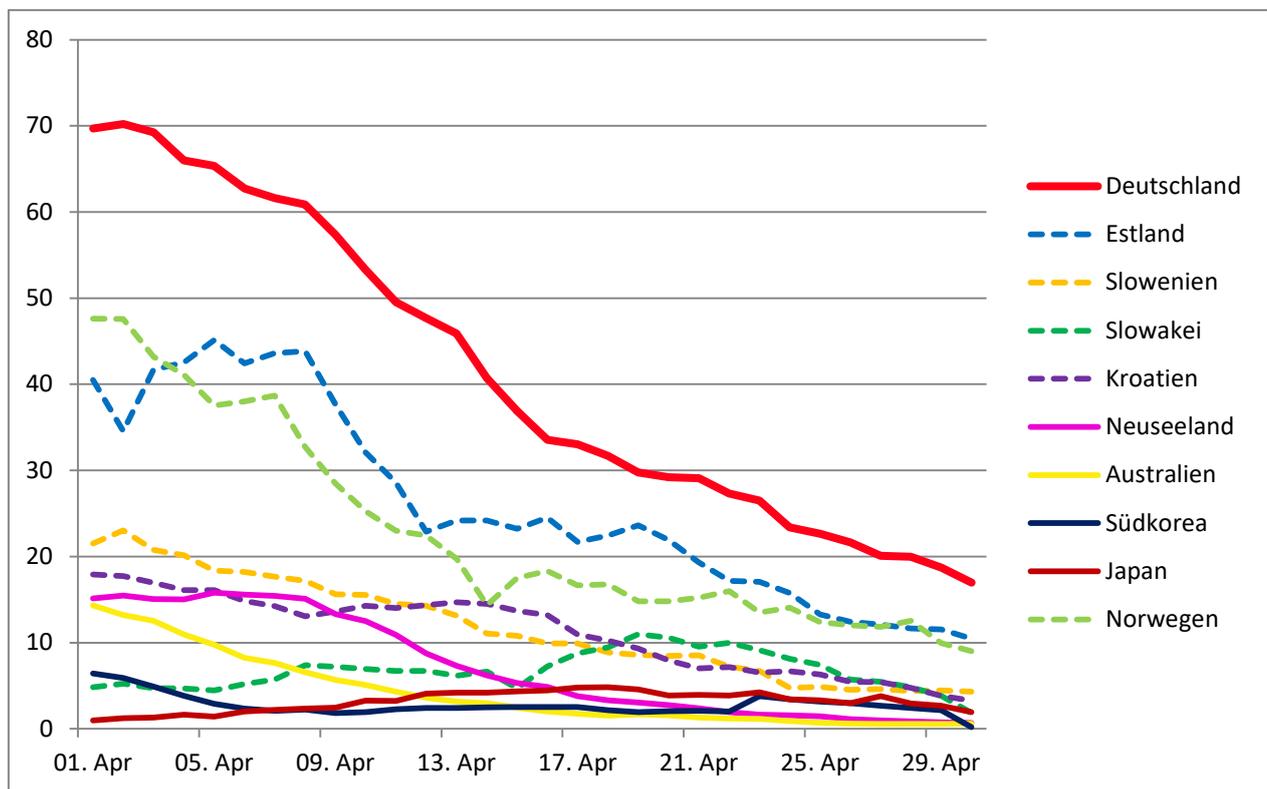
Gleitende Mittelwerte der jeweils letzten 7 Tage. Eigene Berechnungen auf Datenbasis Johns-Hopkins University CSSE

Abb. 5: Tägliche Neuinfektionen je 1 Million Einwohner in ausgewählten Ländern der Welt (April 2020; Deutschland im Vergleich zu Ländern mit hohen Infektionszahlen)



Gleitende Mittelwerte der jeweils letzten 7 Tage. Eigene Berechnungen auf Datenbasis Johns-Hopkins University CSSE

Abb. 6: Tägliche Neuinfektionen je 1 Million Einwohner in ausgewählten Ländern der Welt (April 2020; Deutschland im Vergleich zu Ländern mit niedrigen Infektionszahlen)



Gleitende Mittelwerte der jeweils letzten 7 Tage. Eigene Berechnungen auf Datenbasis Johns-Hopkins University CSSE

5 Das Dilemma der Politik

Bekanntlich dauert es immer einige Wochen, bis sich veränderte Regelungen in veränderten Infektionszahlen niederschlagen.

Die strikten Restriktionen im März haben dazu geführt, dass die Zahl der Neuinfektionen seit Anfang April um 80 Prozent gesunken ist. Eigentlich ein grandioser Erfolg. In der öffentlichen Debatte ist Freude über den erzielten Erfolg allerdings kaum zu erkennen, stattdessen wurde die Forderung immer lauter, nun endlich einen Kurswechsel vorzunehmen.

Der Grund für diese „Wechselstimmung“ liegt darin, dass (a) der bisher verfolgte Kurs für viele Menschen hohe Belastungen („Kosten“) verursacht und (b) viele Menschen nicht mehr klar erkennen können, worin der „Nutzen“ eines sehr restriktiven Kurses liegt. Warum weiterhin Kurs halten, wo doch das Ziel „Intensivbetten-Schwelle“ längst erreicht ist? Neuere Ziele wie „R-Faktor < 1“ oder „Nachverfolgung ermöglichen“ klingen technokratisch und bürokratisch. **Es fehlen überzeugende Langfrist-Perspektiven und attraktive „Zielbilder“**, die leicht verständlich sind und die Bevölkerung animieren, sich weiterhin gemeinsam für ein wichtiges Ziel einzusetzen.

Das Ziel „Corona-freies Deutschland ab Herbst“ liefert solche attraktiven Zielbilder, denn viele Menschen wünschen sich ein „Leben wie vor Corona“ zurück und wären wohl bereit, sich für dieses Ziel noch einige Monate ins Zeug zu legen. Der Wermutstropfen „zunächst keine Auslandsreisen“ wird die Vorfreude vermutlich nur geringfügig schmälern, zumal schon bald Quarantäne-Partnerschaften mit anderen Ländern in Aussicht gestellt werden können.

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die deutsche Politik das **Ziel „Corona-freies Deutschland ab Herbst“** zu Eigen macht und ihre Maßnahmen konsequent darauf ausrichtet, ist allerdings gering (und nach den Beschlüssen vom 6. Mai praktisch gleich null). Hierfür gibt es nachvollziehbare Gründe:

- Um das Ziel zu erreichen und im Inland alle Restriktionen fallen lassen zu können, müsste Deutschland die Einreisebeschränkungen an manchen Außengrenzen vorübergehend noch einmal verschärfen. Das klingt nach Abschottung und passt somit gar nicht in das Bild, welches wir der kriselnden EU aktuell vermitteln möchten.
- Es gibt keine Garantie, dass das Ziel erreicht wird, und besonders herausfordernd wird die erfolgreiche Gestaltung der „letzten Meile“ im Spätsommer. Zu Beginn der Pandemie haben wir gelernt, eine Durchseuchung sei unvermeidlich, das Virus werde erst durch Herdenimmunität ausgelöscht. Wer nun eine ganz andere Lösung propagiert, muss ziemlich mutig sein.
- Hier bietet die technologische Verheißung „Impfstoff“ einen willkommenen Ausweg. Wenn die ganze Welt mit Multimilliarden-Aufwand daran arbeitet, einen Impfstoff zu entwickeln, ist ein Erfolg wahrscheinlich. Und sollte es am Ende doch nicht funktionieren, fällt das (bei geschickter Kommunikation) nicht in die Schublade „Schuld der Politik“, sondern in die Schublade „weiterer Schicksalsschlag“.

- Die Politik kann sich dem gesellschaftlichen Druck, die Restriktionen jetzt (d. h. im Mai) deutlich zu lockern, nicht widersetzen. Somit wird eine „kleine 2. Welle“ (Anstieg der Neuinfektionen) im Juni wahrscheinlicher. Falls wir dann erst im Juli wieder auf dem heutigen Stand sind, steht für die Eliminierung des Virus bis zum Herbst nicht mehr genügend Zeit zur Verfügung.

Wahrscheinlich werden wir uns also **ohne attraktives Zielbild durch die nächsten Monate** bewegen müssen. In Anbetracht der stark gesunkenen Infektionszahlen besteht dabei das Risiko, dass die Bundesländer der „Wechselstimmung“ jetzt zu sehr nachgeben und in einen **Wettbewerb um möglichst weitreichende Lockerungen** eintreten.

Besonders brisant würde es, wenn sich dabei ein **Ideologiewechsel** durchsetzt. Die Forderung der Demonstranten steht schon im Raum: *„Gebt den Menschen ihre Freiheit zurück und lasst jeden selber entscheiden, welches Risiko er eingehen will“*. Diese Parole mag man verfolgen, solange es um Verhaltensweisen geht, die nur für den Akteur selbst riskant sind (z. B. Alkoholkonsum, Fehlernährung, Bewegungsmangel). In einer Pandemie geht es jedoch um etwas anderes: Wer keinen ausreichenden Abstand hält, riskiert nicht nur sein eigenes Leben, sondern erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass andere Personen infiziert werden.

Schweden, Großbritannien, die USA und andere Länder mussten feststellen, dass sich das erforderliche „social distancing“ nicht in ausreichendem Maße einstellt, wenn die Regierung lediglich **an das „vernünftige Verhalten“ der Menschen appelliert**. Für Deutschland könnte man nun argumentieren, die gesamte Bevölkerung habe einen staatlich verordneten „Distanzierungskurs“ von sechs Wochen durchlaufen, müsse somit die Regeln jetzt in ausreichendem Maße verinnerlicht haben und werde sie deshalb auch ohne „staatliche Bevormundung“ befolgen. Für einen erheblichen Teil der Bevölkerung mag das sogar zutreffen. Um eine Pandemie in den Griff zu bekommen, genügt jedoch nicht das freiwillige Handeln eines „erheblichen Teils“ der Bevölkerung. Hier bedarf es (a) eines demokratisch beschlossenen Regelwerks, an das sich alle Bürgerinnen und Bürger zu halten haben, und (b) der hoheitlichen Macht des Staates, der die Einhaltung des Regelwerks überwachen muss. Selbstverständlich sollte dieses Regelwerk fortlaufend angepasst werden; ganz ohne staatliches Regelwerk wird es jedoch nicht gehen.

Nach allen Argumenten, die in den vorstehenden Kapiteln zusammengestellt worden sind, ist zu erwarten, dass die Politik letztlich doch der Versuchung widerstehen wird, die Restriktionen zu stark zu lockern, und sich **zumindest mittelfristig** für die Strategie **„Sinkflug bis zur Nachverfolgung“** entscheidet. Das wird den Politikern in den Diskussionen der nächsten Monate allerdings großes Stehvermögen abverlangen, eben weil hier kein attraktives Zielbild mitgeliefert werden kann, sondern nur Durchhalteparolen.

Dass die **Bundesländer** im Rahmen einer übergeordneten Gesamtstrategie ihre **Maßnahmen in Eigenregie** festlegen und sich dabei eventuell sogar innerhalb einzelner Länder regionale Unterschiede ergeben, ist durchaus vernünftig. Schließlich sind auch die Herausforderungen regional unterschiedlich. Wichtig ist allerdings, diesen **Maßnahmen-bezogenen Suchprozess der Länder** in

eine Gesamtstrategie einzubinden, welche von Bund und Ländern gemeinsam beschlossen wird und ein (für alle Länder geltendes) **Ergebnis-bezogenes Regelwerk** klar definiert. Solche Regeln wären beispielsweise:

- Neue Lockerungen können erst beschlossen werden, nachdem seit den letzten Lockerungen mindestens zwei Wochen vergangen sind und in diesem Zeitraum die Infektionszahlen weiter gesunken oder unter einer definierten Obergrenze geblieben sind.
- Sofern die Infektionszahlen in einer Region ansteigen, müssen dort die Quellen kurzfristig ermittelt und gezielt unter Kontrolle gebracht werden.
- Sofern die Neuinfektionen je 1 Mio. Einwohner in einem Bundesland (oder einer Region) wieder ansteigen und die definierte Obergrenze überschreiten, muss das Bundesland seine Maßnahmen wieder verschärfen.

Solche Grundsätze eines übergeordneten Regelwerks sind **in den Bund-Länder-Beschlüssen vom 6. Mai prinzipiell verankert**. Allerdings wurde dort die **Auslöseschwelle** (auf Landkreis-Ebene) auf 50 Neuinfektionen je Woche und 100.000 Einwohnern gesetzt. Das entspricht 71 täglichen Neuinfektionen je 1 Mio. Einwohner (vgl. Abbildung 3, Tabellen 1 und 2). **So hoch** lag die Zahl der täglichen Neuinfektionen im nationalen Durchschnitt am 1. April, als die Corona-Krise in Deutschland ihren bisherigen Höhepunkt hatte.

Dieser hohe **Schwellenwert** birgt das Risiko, dass ihn die Länder bei der Aussteuerung ihrer Lockerungsmaßnahmen **als Orientierungspunkt** verwenden, d. h. sich von unten an diesen Wert herantasten. Wenn wir einmal annehmen, das neu gesetzte Limit würde im nationalen Durchschnitt zu 50 Prozent ausgeschöpft, so entspräche das ca. 3.000 Neuinfektionen pro Tag. Damit hätten wir faktisch einen Strategiewechsel vollzogen und wären schon mitten im **Tanz mit dem Virus** (vgl. Abbildungen 1 und 3). Die Kernidee der Strategie „Sinkflug bis zur Nachverfolgung“ wäre aufgegeben, denn bei solchen Infektionsraten **rückt eine individuelle Nachverfolgung der Einzelfälle wieder in weite Ferne**.

Hier ist auch zu berücksichtigen, dass der beschlossene **Schwellenwert** (auch als „Notbremse“ bezeichnet) **keinesfalls die Obergrenze** eines regionalen Infektionsgeschehens darstellt. Es ist ja nur eine Auslöseschwelle, und aufgrund des Zeitverzugs im Prozess (Infektion - Krankheitsgefühl - Testung - Meldung - Maßnahmenbeschluss - Umsetzung - Wirkung) können die regionalen Infektionszahlen vorübergehend noch deutlich höher ansteigen. Der März 2020 hat gezeigt, dass es nur wenige Wochen braucht, um für ganz Deutschland von unter 100 Neuinfektionen pro Tag auf über 5.000 zu kommen. Sollte uns ein solches Szenario in mehreren Bundesländern gleichzeitig erwischen, wäre ein erneuter Lockdown unausweichlich. Das wäre auch für die Wirtschaft katastrophal. Sie benötigt ein Mindestmaß an Planungssicherheit, und diese lässt sich nicht erreichen, wenn im Abstand weniger Monate Lockdown auf Lockdown folgt.

Können wir nun aus den **Beschlüssen vom 6. Mai** schließen, die deutsche Politik halte eine Strategie „Sinkflug bis zur Nachverfolgung“ für zu restriktiv und wolle sich doch lieber auf den „**Tanz**

mit dem Virus“ einlassen? Diese **Schlussfolgerung wäre verfrüht**. Schließlich wird aktuell nur ein Teil der Restriktionen gelockert, außerdem haben viele Menschen in den letzten zwei Monaten ihr Verhalten angepasst und schützen sich (Abstand, Mund-/Nasenschutz, Visiere etc.). Insofern haben wir inzwischen eine völlig andere Situation als Anfang März, so dass der von vielen befürchtete Anstieg der Infektionszahlen vielleicht nur schwach ausfällt oder gar nicht stattfindet. Bevölkerung, Politik und Wissenschaft befinden sich hier in einem Lernprozess, und so gesehen können wir die aktuellen Lockerungsbeschlüsse auch als ein (von der Bevölkerungsmehrheit gewolltes) **Experiment im „Reallabor Deutschland“** interpretieren. Wir müssen nun abwarten, ob aus den aktuellen Lockerungen tatsächlich eine „zweite Welle“ an Neuinfektionen resultiert und wie hoch diese ausfällt.

Die Ergebnisse des Experiments werden wir im Juni sehen. Auf dieser Grundlage werden Bund und Länder wohl **spätestens im Juli** entscheiden, mit welcher **Corona-Strategie** Deutschland in den **Herbst** und in den **Winter** gehen wird. Je höher eine eventuell kommende „zweite Welle“ im Juni ausfällt, desto eher ist zu erwarten, dass sich die deutsche Politik im Sommer doch noch für einen konsequenter gehandhabten „Sinkflug bis zur Nachverfolgung“ entscheidet.

Sofern wir dann einigermaßen glimpflich durch den Winter 2020/21 gekommen sind, werden wir im Frühjahr klarer sehen, wann mit einem Impfstoff zu rechnen ist. Das wird vermutlich das entscheidende Kriterium sein, wenn es um die Festlegung der Strategie für 2021 geht:

- Sollte ein **Impfstoff 2021** zur Verfügung stehen, wird er uns von der Pandemie erlösen, und alle Beschränkungen können aufgehoben werden.
- Sollte diese Erlösung aber erst für **2022 oder später** in Aussicht stehen, könnte die Politik im Frühjahr 2021 erwägen, auf die Strategie **„Corona-freies Europa ab Herbst 2021“** umzusteigen.

Voraussetzung für die Eliminierung des Virus in ganz Europa wäre, dass alle EU-Mitgliedstaaten bereits im Frühjahr 2021 die Zahl der Neuinfektionen auf niedrigem Niveau unter Kontrolle haben. Sollte das in einigen Mitgliedstaaten nicht der Fall sein, bleibt nur der Ausweg, doch wieder auf eine nationale Strategie auszuweichen („Corona-freies Deutschland ab Herbst 2021“) und Quarantäne-Partnerschaften mit jenen EU-Mitgliedstaaten einzugehen, die das Virus ebenfalls schnell eliminieren wollen, obwohl noch kein Impfstoff zur Verfügung steht.

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliografie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Isermeyer F (2020) Corona-Strategie: Welche Ziele, welche Zielbilder?
Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 32 p, Thünen Working Paper 145, DOI:10.3220/WP1588676368000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 145

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1588676368000
urn:nbn:de:gbv:253-202005-dn062283-2