

Sitzung vom 16. Dezember 2009

**2035. Anfrage (Umgang unserer Behörden und der Verwaltung
mit der pandemischen Grippe H1N1)**

Kantonsrat Urs Hans, Turbenthal, Kantonsrätin Lisette Müller-Jaag, Knonau, und Kantonsrat Peter Schulthess, Stäfa, haben am 28. September 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Auf die ersten Meldungen der WHO im Frühjahr 2009 über den Ausbruch einer sehr aggressiv verlaufenden, neuartigen Grippe in Mexiko folgte ein regelrechter Sturm in den Medien. Tausende von Toten wurde vorausgesagt und eine Angstkampagne, auch gestützt durch Äusserungen des BAG, wurde inszeniert. Schliesslich wurde diese Grippe von der WHO mit der Pandemiestufe 6 bedacht.

Die Pharmaindustrie war offenbar gut vorbereitet auf diese Situation und verkaufte in grossen Mengen Medikamente wie Tamiflu. Heute bietet sie bereits grossflächig Impfstoffe an. Für deren Entwicklung, Genehmigung und für seriöse Sicherheitstests braucht es normalerweise viel mehr Zeit. Regierungen haben bereits Impfstoffe in Milliardenhöhe bestellt, auch die Schweiz.

Heute zeigt sich ein völlig anderes Bild. Alle müssen zurückbuchstabieren und geben zu, dass diese Grippe weit ungefährlicher ist, als die normale Wintergrippe. Die WHO hat eigens ihre Richtlinien abgeändert, wonach für Pandemiestufe 6 nicht mehr die Gefährlichkeit ausschlaggebend ist, sondern deren schnelle Ausbreitung.

Diese Situation wirft einige Fragen auf:

1. Was passiert mit den vom Bund eingekauften 13 Mio. Impfdosen? Wieviele davon sind für den Kanton Zürich bestimmt?
2. Was kostet eine Impfung pro Person und welche Kosten erwachsen dem Kanton Zürich für Impfstoffe, Impfvorbereitungen, und Sicherheitsmassnahmen?
3. Wo sind diese Impfstoffe eingelagert?
4. Impfstoffe haben immer auch unerwünschte Wirkungen. Wer hat die Impfstoffe bezüglich Sicherheit geprüft und wo liegen diese Testresultate öffentlich auf?

5. Was bedeutet die Ausrufung der Pandemiestufe 6 durch die WHO für unseren unabhängigen Rechtsstaat, insbesondere für den Kanton Zürich? Bleibt das Recht des Individuums auf Behandlungsfreiheit gewährleistet, oder können allenfalls Zwangsimpfungen veranlasst werden und durch wen?
6. Die Kantone sind verantwortlich für den Vollzug. Was bedeutet der Pandemieplan des Bundes für unseren Kanton? Welche Kompetenzen haben der Regierungsrat und der Kantonsrat in Pandemiesituationen?
7. Welche Vorbereitungen sind auf Stufe Kanton bereits getätigt worden?
8. Welche Personen wurden im Kanton Zürich betraut mit der Durchführung von freiwilligen und allenfalls auch Zwangsimpfungen und mit welchen Kompetenzen sind diese ausgestattet (Namensliste, Arbeitgeber)?
9. Welche Präventionsinformationen wurden bereits versandt und veröffentlicht? Welche Informationen mussten wieder korrigiert werden und welche Kosten hat das verursacht?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Urs Hans, Turbenthal, Lisette Müller-Jaag, Knonau, und Peter Schulthess, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und der durch diese verursachten Epidemien bzw. Pandemien ist im Epidemien-gesetz des Bundes (EpG, SR 818.101) geregelt. Das EpG unterscheidet grundsätzlich zwischen Massnahmen des Bundes (Art. 3–10 EpG) und solcher der Kantone (Art. 11–26). Zu den Aufgaben des Bundes gehören insbesondere die Herausgabe von Informationen und Richtlinien zur Epidemien-bekämpfung durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) (so etwa den Influenza-Pandemieplan Schweiz, Art. 3 EpG), die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln (Art. 6 EpG) sowie die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes und die Koordination der Massnahmen der Kantone (Art. 9 EpG). Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann der Bundesrat für das ganze Land oder einzelne Landesteile die nötigen Massnahmen anordnen und die Kantone mit der Durchführung derartiger Massnahmen beauftragen (Art. 10 EpG). Die Kantone

ihrerseits treffen die konkreten Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und erstatten dem Bundesrat Bericht über den Vollzug des Gesetzes (Art. 11–26 EpG).

Zu Fragen 1 und 3:

Der Bund hat zur Impfung der Bevölkerung bei der GlaxoSmith-Klein AG acht Millionen Dosen Pandemrix® und bei Novartis fünf Millionen Dosen Celltura® bestellt, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Impfstofflieferung wegen bestehender Produktionsengpässe bei grosser internationaler Nachfrage in Tranchen erfolgt. Den Kantonen steht ein jeweils an der Bevölkerungszahl gemessener prozentualer Anteil zu, für den Kanton Zürich demnach 17,2%. Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden und die fortlaufend neu gelieferten Impfdosen sind bzw. werden in der Armeepothek gelagert.

Zu Frage 2:

Für die Bevölkerung ist die Impfung kostenlos, ohne Belastung von Franchise oder Selbstbehalt, wenn die Impfung im Rahmen der kantonalen Impfkampagne in einer ärztlichen Praxis oder einer sonstigen Impfstelle durchgeführt wird. Ebenso stellt der Bund die Impfstoffe den Kantonen unentgeltlich zur Verfügung. Die Rolle der Krankenkassen bei einer präpandemischen oder pandemischen Impfung ist in einem Vertragswerk zwischen Bund, santésuisse und der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) geregelt worden, dem der Kanton Zürich im August dieses Jahres beigetreten ist. Die Krankenkassen haben sich darin verpflichtet, an die Impfung von obligatorisch krankenversicherten Personen gegen die pandemische Grippe (H1N1) 2009 einen Pauschalbetrag von Fr. 17.15 zu bezahlen. Die Abrechnung zwischen den Impfärztinnen und -ärzten und santésuisse bzw. den einzelnen Kassen hat über den Kanton zu erfolgen. Für die Vornahme der ärztlichen Impfhandlungen in der privatärztlichen Praxis ist in Absprache der GDK und des BAG mit der Vereinigung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) sowie der Konferenz der kantonalen Ärztesellschaften (KKA) eine Abgeltung von Fr. 19.50 vereinbart worden. Die Differenz von Fr. 2.35 zum Pauschalbetrag der Krankenkassen geht zulasten des Kantons. Vom erwähnten Vertrag ausgenommen sind Impfungen, die Betriebe zum Schutz ihres Personals durchführen. Die Impfstoffe für derartige Impfungen werden zwar ebenfalls kostenlos zur Verfügung gestellt und durch den Kanton an die bestellende Ärzteschaft verteilt, für die ärztlichen Impfleistungen müssen die Betriebe aber in der ganzen Schweiz selbst aufkommen.

Gemäss der eidgenössischen Epidemien-gesetzgebung trägt der Bund die Kosten für die hinreichende Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln, soweit diese Kosten nicht durch die obligatorische Krankenversicherung getragen werden (vgl. Art. 32a EpG). Die Kantone haben die Kosten, die sich aus der (Zwischen-)Lagerung, Verteilung der Impfstoffe, und der Organisation der Impfkampagnen ergeben zu tragen (vgl. Art. 13 Verordnung zur Bekämpfung einer Influenza-Pandemie, SR 818.101.23, IPV). Die für den Kanton Zürich entstehenden Kosten sind insgesamt sehr stark vom Verlauf der pandemischen Grippe (H1N1) 2009 sowie der ärztlichen Nachfrage und Akzeptanz des H1N1-Impfangebotes in der Bevölkerung abhängig. Der Kanton hat gemäss der erwähnten Epidemien-gesetzgebung auch subsidiär für allfällige Impfschäden aufzukommen (Art. 23 Abs. 3 EpG). Genaue Angaben über die Gesamtkosten können erst nach Abschluss der Impfkaktion gemacht werden: In der ersten Phase der Impfkampagne fielen bisher Kosten (für Abgeltungen der Impfhandlungen, Organisation und Betrieb von Logistik, Hotline usw.) von rund 3,7 Mio. Franken an; je nach Entwicklung ist – wie erwähnt – mit wesentlich höheren Kosten zu rechnen. Da die Bereitstellung eines Impfangebots von Bundesrechts wegen zwingend vorgeschrieben und bezüglich des Zeitpunktes ihrer Vornahme kein Handlungsspielraum besteht, handelt es sich bei den für den Kanton anfallenden Kosten um gebundene Ausgaben gemäss §37 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611), sie bedürfen damit keines Verpflichtungskredits des Kantonsrats.

Zu Frage 4:

Grundlage für die Zulassung von neuen Arzneimitteln und Medizinprodukten ist das Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (HMG, SR 812.21). Die Gesuche auf Zulassung bearbeitet das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic in Bern. Für Impfstoffe muss, wie für jedes andere Arzneimittel auch, belegt werden, dass sie die Kriterien der Sicherheit, Wirksamkeit und Qualität erfüllen. Erfordert die Herstellung eines Arzneimittels insbesondere zur Gewährleistung der Sicherheit besondere Massnahmen, wie dies bei Impfstoffen der Fall ist, muss gemäss Art. 17 HMG vor dem Vertrieb für jede Charge (d. h. jede grössere Produktionseinheit) eine Freigabe durch die Swissmedic eingeholt werden. Die freigegebenen Chargen werden im amtlichen Publikationsorgan «Swissmedic Journal» veröffentlicht. Die einzelnen Prüfberichte von Swissmedic sind jedoch nicht öffentlich zugänglich. Öffentlich zugänglich sind aber die Beibackzettel der Produkte und die Ärztinformationen, die ihrerseits von Swissmedic geprüft und genehmigt werden (auf der Website www.swissmedic.ch).

Zu Frage 5:

Die WHO mit Sitz in Genf ist als Sonderorganisation der UNO für Koordinationsmassnahmen im internationalen öffentlichen Gesundheitswesen zuständig. Sie zählt 193 Mitgliedstaaten, darunter seit ihrer Gründung im Jahre 1948 auch die Schweiz. Die WHO kann nur in seltenen Ausnahmefällen rechtsverbindliche Regelungen erlassen; sie erarbeitet aber regelmässig Empfehlungen und Resolutionen zuhanden ihrer Mitglieder. Zu dieser letzteren Kategorie zählt auch der «Pandemic Influenza Preparedness and Response Plan», den die WHO im Zusammenhang mit den global auftretenden Influenza-Pandemien konzipiert hat. Darin wird der Verlauf einer Influenza-Pandemie vom Zeitpunkt des Auftretens eines neuen Influenzavirus-Subtyps im Tierreich (Phase 1) bis zur weltweiten Ausbreitung der Erkrankung beim Menschen (Phase 6) in sechs Phasen eingeteilt. Sobald die entsprechenden Kriterien erfüllt sind, wird die entsprechende Phase durch die WHO ausgerufen. Gestützt auf die Ankündigungen der WHO gibt der Bundesrat auf Antrag des EDI den Behörden und der Öffentlichkeit den Beginn und das Ende einer Pandemiebedrohung oder Pandemie bekannt (vgl. Art. 3 IPV). Der vom BAG herausgegebene Influenza-Pandemieplan Schweiz beruht seinerseits auf der Phaseneinteilung einer Influenza-Pandemie der WHO. Er enthält im Wesentlichen die Auflistung der getroffenen Annahmen, die Beschreibung der daraus abgeleiteten Szenarien und die Massnahmen, die zur Vorbereitung auf eine Pandemie bzw. zu ihrer Bekämpfung empfohlen werden.

Das pandemische Grippevirus (H1N1) 2009 hat sich innert Kürze praktisch über die ganze Welt ausgebreitet und auch die Schweiz erfasst. Auch wenn die Mehrzahl der bisherigen Erkrankungsfälle glimpflich abgelaufen ist, kann es je nach der – heute nicht voraussehbaren – weiteren Entwicklung zu einer starken Belastung des öffentlichen Gesundheitswesens und erheblichen Störungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens kommen. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, auf der Grundlage des Influenza-Pandemieplans Schweiz ein kostenloses kantonales Impfangebot gegen das pandemische Grippevirus (H1N1) 2009 bereitzustellen. Im Kanton Zürich ist – wie in allen anderen Kantonen – kein Impfwang gegen das pandemische Grippevirus (H1N1) 2009 vorgesehen. Die Kompetenz zur Anordnung einer Zwangsimpfung gegen übertragbare Krankheiten, die für die Bevölkerung eine erhebliche Gefahr bedeuten, liegt bei den Kantonen (Art. 23 Abs. 2 EpG), solange nicht der Bundesrat gemäss seiner Sonderkompetenz (Art. 10 EpG) die nötigen Massnahmen selbst anordnet (siehe auch Beantwortung der Frage 6).

Zu Frage 6:

Der Kanton Zürich orientiert sich bei seinen Massnahmen gegen das pandemische Grippevirus (H1N1) 2009 am Influenza-Pandemieplan des BAG sowie den konkreten Impfempfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Impffragen. In der kantonalen Vollzugsverordnung zur Epidemien Gesetzgebung (LS 818.11) sind im Weiteren unter dem Titel «Anordnungen zur Epidemiebekämpfung» verschiedene Massnahmen aufgezählt, welche die Bezirksärzte bzw. der Kantonsarzt ergreifen können: ärztliche Überwachung und Absonderung von Personen, die eine übertragbare Krankheit weiterverbreiten könnten (§ 13), Zwangsuntersuchungen (§ 14) sowie Verbotanordnungen (§ 15) und der Ausschluss aus Schulen und ähnlichen Anstalten (§§ 19, 22).

Zu Frage 7:

Es sind bereits seit Monaten umfangreiche Vorbereitungen getroffen worden, da der vom Bund gewählte Ablauf nicht vergleichbar ist mit bisherigen Impfkampagnen. Dabei standen Fragen der Organisation und Logistik im Vordergrund. In der Anfangsphase sind zudem auch Szenarien mit Impfzentren des Zivilschutzes in die Eventualplanung aufgenommen worden. Nach der Entscheidung, die Impfungen in den bestehenden Gesundheitsstrukturen vorzunehmen, ist von der Kantonsapotheke eine Plattform zur Bestellung der Impfstoffe bereitgestellt worden. In den ersten zwei Bestelltage konnten über 1500 elektronische und per Fax eingegangene Bestellungen bearbeitet werden. Es ist geplant, diese Infrastruktur auch bei einer Verteilung von Medikamenten und Schutzmaterial einzusetzen, falls dies im Pandemieverlauf notwendig werden sollte.

Die Zwischenlagerung der Impfstoffe und die Feinverteilung an die einzelnen Impfstellen im Kanton sowie das Umpacken der Impfstoffe in kleinere Einheiten sind in Verträgen mit privaten Logistikfirmen geregelt worden. Der Ablauf der Impfung in den Arztpraxen ist in Zusammenarbeit mit der Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich geplant worden. Es sind die entsprechenden Informationen und die notwendigen Formulare für die privatärztlichen Impfungen, für die Impfungen in Spitälern und am Impfzentrum des Instituts für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich entwickelt worden. Für medizinische Fachfragen und Fragen bezüglich der Impfstoffe und deren Bestellung sind Hotlines eingerichtet und die Homepage der Gesundheitsdirektion neu konfiguriert worden. Auf dieser Site (und jener des BAG bzw. unter www.pandemia.ch) finden sich auch laufend aktualisierte Informationen über die Pandemie bzw. deren Bekämpfung.

Zu Frage 8:

Gemäss den bisherigen Mitteilungen des BAG an die Ärzteschaft verläuft eine Erkrankung mit dem Grippevirus (H1N1) 2009 im Allgemeinen milder als bei einer saisonalen Grippe. Die Impfung ist freiwillig; Zwangsimpfungen sind daher nicht vorgesehen. Sie findet unter vergleichbaren medizinischen Rahmenbedingungen und durch die gleichen Personen statt wie eine Impfkampagne gegen die saisonale Grippe (in Spitälern, durch die im Kanton praxisberechtigte Ärzteschaft und im Impfzentrum). Besondere Kompetenzregelungen für diesen Personenkreis sind weder nötig noch sinnvoll.

Zu Frage 9:

Für die Information bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ist gemäss Epidemien gesetzgebung der Bund zuständig; der Kanton Zürich verwendet daher so weit als möglich das vom Bund zur Verfügung gestellte Informationsmaterial. Da dieses Material nicht auf Schulen ausgerichtet war, mussten insbesondere für die Schulen im Volksschulbereich Informationen und Elternbriefe bereitgestellt werden. Zudem war das Informationsmaterial des Bundes zu Schulbeginn im August nicht in allen notwendigen Sprachen vorhanden. Deshalb wurden die Elternbriefe und Merkblätter in je neun zusätzliche Sprachen übersetzt. Neben dem internen Zeitaufwand der Mitarbeitenden der Bildungsdirektion fielen Übersetzungskosten von rund Fr. 4000 an.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi