

Sitzung vom 6. Oktober 2021

**1102. Anfrage (Systematische und rasche Wissensgewinnung
in einer Pandemie [Krise])**

Die Kantonsrätinnen Arianne Moser, Bonstetten, Daniela Rinderknecht, Wallisellen, und Isabel Bartal, Zürich, haben am 28. Juni 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Regierungsrat und Bundesrat haben zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie verschiedene Massnahmen getroffen. Bis heute scheinen aber Wirkung und Nutzen der meisten Massnahmen wenig bekannt zu sein (Schulschliessungen, Ladenschliessungen, Restaurantschliessungen, Terrassenschliessungen, Schliessung von Skigebieten usw.). Es ist auch unklar, auf der Basis welcher Informationen Daten oder weiteren wissenschaftlichen Grundlagen die jeweiligen Massnahmen identifiziert, angeordnet und bezüglich ihrer Wirkungen evaluiert wurden.

Dies scheint nicht optimal im Hinblick auf möglichst wirkungsvolle Massnahmen im Bereich der Gesundheitsvorsorge wie auch betreffend der Vermeidung unnötiger Schäden in sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten (allgemein und im Besonderen für kantonale Entscheide):

1. Wie und auf welchen Grundlagen wurde der potentielle Nutzen der einzelnen angeordneten Massnahmen beurteilt, bevor diese angeordnet wurden (z. B. Schulschliessungen, Ladenschliessungen, Restaurantschliessungen, Terrassenschliessungen, Schliessung von Clubs, Schliessung von Skigebieten, Maskenpflicht)?
 - a. Welcher Massstab wurde dafür angewandt?
 - b. Gab es einen systematischen Prozess, um die Wirkungen und Kosten (volkswirtschaftliche wie soziale) aller in Betracht gezogener Massnahmen zu beurteilen?
 - c. Wie wurde hierzu mit der Wissenschaft (Hochschulen, Fachhochschulen, Privatunternehmen etc.) zusammengearbeitet?
2. Wie und auf welchen Grundlagen wurde der Nutzen der angeordneten Massnahmen gemessen, ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens?
 - a. Welcher Massstab wurde dafür angewandt?
 - b. Gab es einen systematischen Prozess, um die Wirkungen und Kosten (volkswirtschaftliche wie soziale) aller in Betracht gezogener Massnahmen zu beurteilen?

- c. Wie wurde hierzu mit der Wissenschaft (Hochschulen, Fachhochschulen, Privatunternehmen etc.) zusammengearbeitet?
3. Vorausgesetzt, der Regierungsrat hat mit Wissenschaftlern bzw. wissenschaftlichen Institutionen zur Auswahl der Massnahmen und zur Wirkungs- und Nutzenmessung zusammengearbeitet:
 - a. Welche konkreten Aufträge wurden an Wissenschaftler und Forschungsinstitutionen (Hochschulen, Fachhochschulen, Privatunternehmen, etc.) erteilt? Wir bitten um tabellarische Auflistung aller Auftragsvergaben mit Angabe der jeweiligen Auftragnehmer und der Kosten.
 - b. Welche der angeordneten Massnahmen wurden wissenschaftlich begleitet?
 - c. Wurden die Ergebnisse publiziert? Falls ja, wo? Falls nein, ist dies noch geplant?
4. Welche Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen sind in die Massnahmenplanung des Regierungsrates eingeflossen? In welcher Form?
5. Im Hinblick auf eine zukünftige Pandemie oder Krise:
 - a. Wo sieht der Regierungsrat Potenzial, um mit wissenschaftlicher Unterstützung schneller über eine fundierte Informationsgrundlage zur Beurteilung möglicher Massnahmen verfügen zu können?
 - b. Was ist notwendig, um dies zu erreichen?
 - c. Welche Vorbereitungen sollten dazu konkret getroffen werden?
 - d. Wer ist wie in diese Planung miteinzubeziehen?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Arianne Moser, Bonstetten, Daniela Rinderknecht, Wallisellen, und Isabel Bartal, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Es liegt in der Natur von Pandemien, dass sie sich zu Beginn mit sehr grosser Geschwindigkeit entwickeln. Die Entscheide der zuständigen Behörden über Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie müssen situationsbezogen und unter hohem zeitlichem Druck gefällt werden. Lange Analyseprozesse sind unter diesen Bedingungen nicht zielführend. Ob die beschlossenen Massnahmen auch tatsächlich die erhoffte Wirkung auf den Verlauf der Pandemie erzielen, kann erst im Nachhinein festgestellt werden. Je nach Ergebnis müssen die Massnahmen nachgebessert, ergänzt oder grundsätzlich revidiert werden.

Prozesse zur Wissensgewinnung, vor allem wenn sie den Erfordernissen der Wissenschaften genügen sollen, sind sehr zeitaufwendig. Vor diesem Hintergrund ist es gar nicht möglich, Entscheide über Massnah-

men zur Bekämpfung einer Pandemie vom Ergebnis neuer, systematischer, wissenschaftlicher Untersuchungen abhängig zu machen. Vielmehr muss während einer Pandemie vor allem auf bestehendes Wissen abgestützt werden. Zudem muss die Entwicklung laufend beobachtet und immer wieder neu beurteilt werden. Beides geschieht im Wesentlichen durch die Fachleute in den zuständigen Ämtern der Verwaltung sowie durch den gezielten Einbezug von Expertinnen und Experten in die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen, sei es über deren Einsitznahme in Kommissionen und Beiräten, sei es über die Erteilung von Aufträgen für Gutachten und Expertisen.

Parallel dazu müssen Systeme aufgebaut werden, mit denen die kurz- und mittelfristigen Folgen der Pandemie bzw. der Massnahmen zu ihrer Überwindung gemessen werden können. Ob der Entscheid für eine Massnahme die erhoffte Wirkung hat, bemisst sich zunächst an der epidemiologischen Entwicklung, mittelbar aber auch an anderen Aspekten wie den Folgen für die Bildung, die Wirtschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dabei zeigen sich verschiedene grundsätzliche Schwierigkeiten:

- Zunächst ist der Entscheid für eine Massnahme stets auch ein Entscheid gegen eine oder mehrere Alternativen. Messen lässt sich jedoch bestenfalls die Wirkung der gewählten Massnahme, nicht aber jene der verworfenen Alternativen.
- Auch geschieht eine Pandemie nicht im kontrollierten, abgeschirmten Rahmen eines Labors, sondern im realen Leben, unter dessen sich ständig verändernden Bedingungen mit seinen zahlreichen unkontrollierten Einflüssen und Unwägbarkeiten.
- Schliesslich bestehen die Strategien zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer gesellschaftlichen Folgen nie aus nur einer einzigen Aktion, sondern stets auf einem ganzen Bündel unterschiedlichster Massnahmen. Welches Element eines solchen Massnahmenpaketes welche spezifische positive und allenfalls auch negative Wirkung zeigt, lässt sich im Nachhinein nur sehr selten genau bestimmen.

Massnahmen gegen eine Pandemie wirken nie nur eindimensional: Was die Ausbreitung einer Infektionskrankheit unterbindet und somit einen positiven epidemiologischen Nutzen erzeugt, kann nachteilig sein für die Gesellschaft als Ganzes. Die Entscheidungsträger beim Bund und bei den Kantonen müssen deshalb nicht nur Annahmen über die positiven und negativen Wirkungen von Handlungsoptionen treffen, sondern diese Wirkungen auch gewichten.

Aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge gibt es für derartige Entscheidungen keine standardisierten Prozesse. Die vom Bund angeordneten und von den Kantonen umgesetzten Massnahmen sowie die

vom Kanton in eigener Kompetenz vorgenommenen Schritte beschränken sich im Übrigen keineswegs nur auf Schliessungen. Dazu gehören ebenso personenbezogene Anordnungen wie Quarantäne, Maskentragpflicht und Distanzregeln, Auflagen zur Erstellung von betrieblichen Sicherheitskonzepten, Test- und Impfprogramme und Anordnungen wie die Zertifikatspflicht für bestimmte Aktivitäten des täglichen Lebens.

Bei der Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand werden im Rahmen des zeitlich Möglichen alle wesentlichen Informationen und Erkenntnisse berücksichtigt. Diese Informationen sind aber oft lückenhaft, oder sie lassen sich nicht oder nur bedingt quantifizieren. Zudem existiert auch in der Wissenschaft eine fachspezifische Ausprägung, was die Wertung der Informationen und vor allem der daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft. Die Beurteilung von Handlungsoptionen aus epidemiologischer Sicht einerseits und aus volkswirtschaftlicher Sicht andererseits kommt nicht zwingend zum gleichen Ergebnis. Schliesslich sind sich die Expertinnen und Experten auch innerhalb eines Fachbereiches oft uneinig über den besten Weg in der Pandemie. Es ist die Aufgabe der Politik, unter Berücksichtigung stets unvollständiger Informationen eine Risikoabwägung der verschiedenen Handlungsoptionen vorzunehmen und für den Interessensausgleich zu sorgen.

Zu Fragen 1 und 2:

Die aufgeführten Schliessungen, ebenso wie die Einführung der Maskentragpflicht, wurden grösstenteils durch den Bundesrat angeordnet. Ob und wenn ja in welchem Umfang die zuständigen Departemente der Bundesverwaltung und ihre Ämter für die Entscheidungsfindung vorgängig systematische und umfassende Kosten-Nutzen- bzw. Wirkungsanalysen durchgeführt und dazu die Wissenschaften einbezogen haben, entzieht sich der genaueren Kenntnis des Regierungsrates. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Zeit dafür nicht reichte, dass also die Entscheidungsfindung stattdessen in der eingangs beschriebenen Weise über den Einbezug von Expertinnen und Experten wissenschaftlich abgestützt wurde. Dies dürfte insbesondere über die Swiss National Covid-19 Science Task Force geschehen sein.

In der kantonalen Verwaltung gab es keinen systematischen Prozess, um die Wirkungen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis aller in Betracht gezogener Massnahmen gesamtheitlich zu quantifizieren und zu beurteilen. Der Aufbau eines derartigen Systems hätte Monate in Anspruch genommen, bei unklarer Effektivität und fraglichem Nutzen für die Entscheidungsfindung.

Zu Frage 3:

Eine vollständige Aufzählung aller Kooperationen zwischen der kantonalen Verwaltung und Fachstellen bzw. -personen der Hochschulen und anderer Institutionen mit und ohne Kostenfolgen ist aufgrund der grossen Zahl nicht möglich.

Während der gesamten bisherigen Dauer der Pandemie arbeiteten die Verantwortlichen der verschiedenen Verwaltungsbereiche sehr eng mit den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Zürcher Hochschulen und mit dem Statistischen Amt des Kantons Zürich (das kantonale Kompetenzzentrum für öffentliche Statistik) zusammen, aber auch mit Fachleuten anderer kantonalen und nationaler Institutionen. Die bereits seit vielen Jahren etablierte Zusammenarbeit der Gesundheitsdirektion mit dem Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention (EBPI) der Universität Zürich wurde auch in der Pandemie fortgeführt und weiter intensiviert. Die pandemiebezogenen Aufträge an das EBPI betreffen insbesondere die Themenbereiche «Kurz- und Langfrist-Prognosen von Fallzahlen, Hospitalisierungen und Todesfällen», und «Messung der Verbreitung der Infektion in der Bevölkerung mittels Antikörper-Screening» (Corona-Immunitas-Projekt). Das Statistische Amt wiederum etablierte bereits im März 2020 das Projekt «Gesellschaftsmonitoring Covid-19», mit dem die Auswirkungen der Coronakrise auf die Gesellschaft anhand von Indikatoren systematisch erfasst werden (siehe dazu www.web.statistik.zh.ch/covid19_indikatoren_uebersicht/#/Alle). Die Expertinnen und Experten der Zürcher Hochschulen werden jedoch auch von den Mitarbeitenden der anderen Direktionen des Regierungsrates laufend für Lagebeurteilungen und für Einschätzungen zur Wirksamkeit von Handlungsoptionen konsultiert. Sehr viele Konsultationen mit den Wissenschaften erfolgen auf mündlichem Weg oder über E-Mail-Korrespondenzen. Die gewonnenen Beurteilungen und Erkenntnisse fliessen direkt in die Entscheidungsgrundlagen des Regierungsrates und der Direktionen ein.

Die Ergebnisse aus den verschiedenen wissenschaftlichen Untersuchungen zu Covid-19 und den Folgen werden laufend publiziert. Dafür zuständig sind die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Im Übrigen wird auch die Evaluation des Krisenmanagements des Kantons wissenschaftlich begleitet. Der entsprechende Auftrag ging an eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus der der Universität Bern (Kompetenzzentrum für Public Management) und einem spezialisierten Beratungsunternehmen. Der Regierungsrat veröffentlichte dazu im Februar 2021 einen Zwischenbericht mit ersten Empfehlungen (RRB Nr. 172/2021).

Zu Frage 4:

Siehe dazu die einleitenden Bemerkungen und die Beantwortung der Frage 3.

Zu Frage 5:

Die Pandemie ist noch nicht überwunden; für ein Fazit ist es daher noch zu früh. Zu den wichtigsten Elementen der Nachbearbeitung der Pandemie wird zweifellos die sorgfältige Analyse der managementbezogenen Strukturen und Prozesse vor und während der Pandemie im Hinblick auf eine bessere Bewältigung zukünftiger Ereignisse gehören. Dieser Analysearbeit kann nicht vorgegriffen werden, da das Verdikt darüber, welche Massnahmen sich insgesamt am besten bewährt haben und welche nicht, auch von den Entwicklungen der nächsten Monate abhängt. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Bilanzierung über die gewonnenen Erkenntnisse im Laufe des nächsten Jahres erfolgen kann.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli