

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. Januar 2021

45. Covid-19-Impfprojekt (Ausgabenbewilligung)

1. Ausgangslage

Seit über einem Jahr verbreitet sich das neue Coronavirus (SARS-CoV-2) weltweit. Es führt zu teilweise schweren Krankheitsverläufen und steht in Zusammenhang mit einer deutlichen Übersterblichkeit der Bevölkerung über 65 Jahren. Neben älteren Personen und schwangeren Frauen zählen Erwachsene mit definierten Vorerkrankungen zu den besonders gefährdeten Personen. Der hohe Anteil an schwer verlaufenden Covid-19-Erkrankungen bei Erwachsenen und insbesondere die Erkrankungen, die einer intensivmedizinischen Behandlung und teilweise auch Beatmung bedürfen, führen zu einer Überlastung des Gesundheitssystems. Die Behandlung von schwer verlaufenden Covid-19-Erkrankungen ist zeit- und ressourcenintensiv, was nicht nur die Infrastruktur, sondern vor allem auch das Gesundheitspersonal übermässig fordert.

Derzeit stehen keine hoch wirksamen medikamentösen Behandlungen zur Verfügung, die schwere Verläufe oder eine Übertragung auf andere Personen wirksam verhindern könnten. Aus diesen Gründen kommt der Impfung als primäre Präventionsmassnahme für die gesundheitlichen wie auch anderen schwerwiegenden Folgen von Covid-19 grosse Bedeutung zu. Ziel der Impfung ist es, die negativen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie zu verringern. Der Kanton Zürich ist jederzeit in der Lage, die ihm vom Bund zur Verfügung gestellten Impfdosen zu verimpfen.

2. Covid-19-Impfprojekt

Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Umsetzung der nationalen Programme, insbesondere in Bezug auf Impfungen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Epidemiengesetz [EpG, SR 818.101]). Die Kantone sind für die Logistik und die Verabreichung an die Bevölkerung verantwortlich. Sie stellen sicher, dass bei Bedarf Massimpfungen durchgeführt werden können, und stellen die dazu nötige Infrastruktur bereit (Art. 37 Epidemieverordnung [SR 818.101.1]). Die Kantone tragen die Kosten für Massnahmen gegenüber der Bevölkerung oder einzelnen Personen, soweit die Kosten nicht anderweitig gedeckt sind (Art. 71 Bst. a EpG). § 6 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung (LS 818.11) sieht vor, dass der Kanton die

Kosten übernimmt, wenn im Rahmen von durch den Kantonsärztlichen Dienst angeordneten Impfkampagnen zum Schutz der Gesamtbevölkerung oder von Teilen der Bevölkerung Reihenimpfungen durchzuführen sind.

Vor diesem Hintergrund lancierte die Gesundheitsdirektion in Zusammenarbeit mit externen Personen ein Projekt zur Impfung der Bevölkerung gegen Covid-19. Der gesamte dem Kanton Zürich bis Ende März zugeteilte Impfstoff von Pfizer/BioNTech sowie Moderna ist verplant. Am 4. Januar 2021 startete der Kanton wie geplant mit der Impfkampagne am Referenz-Impfzentrum des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention (EBPI) am Hirschengraben in Zürich. Seit dem 5. Januar 2021 impft auch das Universitätsspital Zürich seine Hochrisikopatientinnen und -patienten. Am 12. Januar 2021 wurde mit der Impfung der Bewohnerinnen und Bewohner der Alters- und Pflegezentren sowie IV-Einrichtungen mit Hochrisikopatientinnen und -patienten begonnen. Seit dem 18. Januar 2021 wird in allen Spitälern das Personal, das mit Covid-19-Patientinnen und -Patienten in Kontakt kommt, geimpft. Mit der Zulassung des einfach handhabbaren Impfstoffs von Moderna können nun auch Arztpraxen in die Impfstrategie miteinbezogen werden. Anfang April sollen, sofern genügend Impfstoff zur Verfügung steht, zudem Apotheken mit dem Impfen starten können. Das Gros der Bevölkerung soll sich in regionalen, allenfalls auch lokalen Impfzentren impfen lassen können.

Die Planung der Impfungen ist ausserordentlich dynamisch. Die gelieferte Menge an Impfstoff ist schwierig vorherzusehen, und die bereits zugelassenen Impfstoffe haben unterschiedliche Lagerungseigenschaften. Aus diesem Grund wird die Impfstrategie fortlaufend anzupassen sein.

3. Impfbedarf

Der gegenwärtig verfügbare Impfstoff von Pfizer/BioNTech ist für Personen ab 16 Jahren, jener von Moderna für Personen ab 18 Jahren zugelassen. Gemäss der Bevölkerungsstatistik 2019 leben im Kanton rund 1 026 000 Personen im Alter zwischen 16 und 64 Jahren. Die Zahl der Personen mit 65 oder mehr Jahren liegt bei rund 262 000. Es wird davon ausgegangen, dass die Impfbereitschaft der Personen zwischen 18 und 64 Jahren bei rund 70% liegt. Bei den älteren Personen wird aufgrund der höheren Gefährdung durch die Covid-19-Erkrankung eine höhere Impfbereitschaft von rund 80% angenommen. Somit ist von rund 928 000 impfwilligen Personen im Kanton auszugehen. Dabei muss sich jede Person zweimal impfen lassen. Somit ist von rund 1 856 000 Impfvorgängen auszugehen.

4. Kosten des Impfprojekts

4.1 Durchführung der Impfung

Die Covid-19-Impfung ist für alle Personen, die in der Schweiz eine obligatorische Krankenversicherung abgeschlossen haben, kostenlos. Ein Teil der Kosten wird von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen; der Rest wird vom Bund und von den Kantonen bezahlt.

Aus den Offerten, die für den Aufbau und Betrieb der geplanten regionalen Impfzentren eingegangen sind, ergeben sich Gesamtkosten zwischen Fr. 31 und Fr. 36 pro Impfvorgang. Für die weiteren Berechnungen wird von durchschnittlichen Gesamtkosten von Fr. 33,50 pro Impfvorgang ausgegangen. Gemäss dem zwischen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, der gemeinsamen Einrichtung KVG und den Krankenversicherern abgeschlossenen Tarifvertrag vergüten die Krankenversicherer einen Impfvorgang mit Fr. 14,50. Die Kosten für den Impfstoff werden vom Bund und von den Krankenversicherern gemeinsam getragen. Es verbleiben Restkosten von Fr. 19 pro Impfvorgang, die vom Kanton zu tragen sind. Bei rund 1,9 Mio. Impfvorgängen ist mit Gesamtkosten von 36,1 Mio. Franken auszugehen. Angesichts der Ungenauigkeit bei der Schätzung der Anzahl der impfwilligen Personen (Annahme: $\pm 10\%$) und der Höhe der nicht gedeckten Kosten (Annahme: $\pm 20\%$) wird mit einer Unsicherheitsmarge von 15% gerechnet. Damit ist eine Ausgabenbewilligung für die Durchführung der Impfung von 41,5 Mio. Franken erforderlich.

Die Impfungen der Patientinnen und Patienten in den Spitälern und Heimen ist zeitaufwendiger als in den Impfzentren. Diese Personen sind nicht oder nur eingeschränkt mobil. Meist liegen Vorerkrankungen vor, wodurch sich der Aufwand für die Vorabklärungen des Impfens und für die Überwachung vergrössert. Hingegen fallen in den Heimen keine oder wesentlich weniger Infrastrukturkosten an als in den Impfzentren. Die vorstehend genannte Vergütung für die Impfungen wird deshalb voraussichtlich ausreichen.

Die Ärzteschaft geht von einem leicht höheren Aufwand für die Durchführung der Impfungen aus. Umgekehrt rechnen die Apotheken mit tieferen Impfkosten. Insgesamt dürften sich die Unterschiede gegenseitig ausgleichen, sodass auch hier mit keinen Zusatzkosten gerechnet werden muss.

Personen, die nicht genügend mobil sind, müssen zu Hause geimpft werden. Es ist hier von 850 Personen und 1700 Impfvorgängen auszugehen. Die Mehrkosten sind mit Fr. 275 pro Impfvorgang zu veranschlagen, wodurch sich der gesamte Aufwand um rund 0,5 Mio. Franken erhöht.

4.2 Logistik

Der Bund beschafft die Impfstoffe und liefert diese den Kantonen tranchenweise entsprechend der Wohnbevölkerung aus. Für die Verteilung der Impfstoffe innerhalb des Kantons muss eine komplexe und leistungsfähige Logistikorganisation aufgebaut werden. Die Logistik muss auf die Priorisierung der einzelnen Zielgruppen abgestimmt sein. Während des ganzen Prozesses müssen die Vorgaben des eidgenössischen Heilmittelgesetzes zum Umgang mit Arzneimitteln und zu deren Lagerung eingehalten werden. Insbesondere müssen die Impfstoffe bei der jeweils vorgeschriebenen Kühltemperatur gelagert und transportiert werden. Der Transport und die Lagerung dürfen nur durch zertifizierte und von Swissmedic anerkannte Unternehmen erfolgen. Swissmedic verlangt zudem eine Bewilligung für den Transport von genveränderten Organismen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Impfstoff von Pfizer/BioNTech bei -75°C gelagert werden muss. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass die Impfungen in Grosspackungen von 80 bis 975 Dosen geliefert werden. Die Kantonsapotheke übernimmt das gesamte Management der Verteilung, die notwendigen Kontrollen und das Bestellwesen. Für die Umsetzung der Verteilung werden spezialisierte und zertifizierte Unternehmen beigezogen. Zurzeit ist mit Logistikkosten von rund 2,6 Mio. Franken zu rechnen.

4.3 Patientenmanagement

Für das Patientenmanagement ist ein IT-Tool notwendig, um die Anmeldung für Impfungen, die Terminvereinbarung für die beiden Impftermine sowie die Ausstellung der Impfbestätigung zu ermöglichen. Der Bund stellte hierfür eine entsprechende, kostenpflichtige Software in Aussicht. Diese kann die Anforderungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht jedoch nicht erfüllen, sodass eine eigene IT-Lösung entwickelt werden muss. Weitere Ausgaben stehen für ein IT-Modul an, das den elektronischen Impfpass erstellt. Die Anmeldung von Impfwilligen ohne Internetzugriff, die Beantwortung von Fragen und allenfalls auch Terminverschiebungen erfolgen durch das Ärztelefon. Verträge mit dem Ärztelefon bestehen bereits ausserhalb des Impfprojekts, allerdings ist infolge der Impfungen von einem beträchtlichen Mehraufwand auszugehen. Gesamthaft ist für das Patientenmanagement mit Kosten von 2,9 Mio. Franken zu rechnen.

4.4 Projektleitung

Um das Impfprojekt zeitgerecht umsetzen zu können, beauftragte die Gesundheitsdirektion einen externen Projektleiter. Für dessen Dienstleistungen ist mit Kosten von 0,5 Mio. Franken zu rechnen. Hinzu kommen Kosten für die Leitungs- und Schulungskosten im Teilprojekt Impfen in Heimen im Betrag von 0,4 Mio. Franken aus. Insgesamt ist mit Projektleitungskosten von 0,9 Mio. Franken zu rechnen.

4.5 Informationskampagne

Gemäss Umfragen stehen 50% der Bevölkerung einer Impfung gegen Covid-19 skeptisch gegenüber. Für einen nachhaltigen Schutz der Bevölkerung braucht es eine Impfquote von mindestens 60% der Bevölkerung. Aus diesem Grund wird ergänzend zur laufenden schweizweiten Informationskampagne des Bundesamtes für Gesundheit eine kantonale Aktivierungskampagne vorbereitet, welche die im zweiten Quartal startende grossflächige Impfkation begleiten soll. Die Kampagne soll sich an schwieriger zugängliche Zielgruppen richten. Damit die Kampagne erfolgreich ist, muss sie mehrsprachig und auf verschiedenen Kanälen (u. a. Print, Radio, Plakate, Social Media) veröffentlicht werden. Es wird mit Kosten von 2 Mio. Franken gerechnet.

5. Gesamtkosten

Entsprechend den voranstehenden Ausführungen zu den einzelnen Bereichen des Covid-19-Impfprojekts fallen für die geplanten Massnahmen folgende Kosten an:

	Kosten in Mio. Franken
Durchführung der Impfung	42,0
Logistik	2,6
Patientenmanagement	2,9
Projektleitung	0,9
Informationskampagne	2,0
Total	50,4

Bei den Kosten für das Covid-19-Impfprojekt von 50,4 Mio. Franken handelt es sich um eine gebundene Ausgabe gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611): Die Bekämpfung von Covid-19 erfordert unmittelbare Massnahmen zur Eindämmung der Krankheit. Alternative Handlungsoptionen zur Impfung bestehen nicht. Wie einleitend erwähnt, tragen die Kantone die Kosten für Massnahmen gegenüber der Bevölkerung oder einzelnen Personen, soweit die Kosten nicht anderweitig gedeckt sind (Art. 71 EpG). Der Kanton kann an die Kosten, die Dritten durch ihre Mitwirkung beim Vollzug des Epidemiengesetzes entstehen, Subventionen bis zu 100% leisten, soweit die Kosten nicht anderweitig gedeckt sind (§ 54 Abs. 3 Gesundheitsgesetz [LS 810]).

Die Kosten gehen zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung. Die erforderlichen Mittel sind im Budget 2021 nicht enthalten und können innerhalb der Leistungsgruppe nicht kompensiert werden. Die Voraussetzung für die Bewilligung der Kreditüberschreitung ist aufgrund der Dringlichkeit und der nachteiligen Folgen eines Aufschubs gegeben (§ 22 Abs. 1 lit. a CRG). Es ist nicht mit betrieblichen und personellen Folgekosten/-erträgen zu rechnen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Durchführung des Covid-19-Impfprojekts wird eine gebundene Ausgabe von 50,4 Mio. Franken zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, bewilligt.

II. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, die zur Umsetzung der Ausgabenbewilligung erforderlichen Verträge, insbesondere die Vergabe von Leistungsaufträgen an Dritte, abzuschliessen.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung der Zuschläge auf simap.ch nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli