



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Repond Brice

2022-CE-13

Wie sieht die langfristige Vision des Staatsrats in Bezug auf die Bewältigung von Pandemien aus?

I. Anfrage

Laut Simon Sinek können die Herausforderungen der Welt um uns herum aus einer endlichen oder unendlichen Perspektive betrachtet werden.

In einem endlichen Szenario definieren wir einen begrenzten Rahmen, in dem die Regeln festgelegt und unveränderlich sind. Es gibt einen Anfang und ein Ende, einen Gewinner und einen Verlierer.

In einem unendlichen Szenario ist der Rahmen flexibler, die Regeln ändern sich, es gibt keine Verlierer oder Gewinner, und es gibt nie ein Ende.

Das COVID-19-Krisenmanagement kann nach diesen beiden Szenarien aufgegriffen werden:

- > das endliche Szenario besteht in der Annahme, dass wir das Virus in einem mehr oder weniger kurzen Zeitraum ausrotten können;
- > das unendliche Szenario schliesst langfristiges Denken mit ein.

Es liegt in der Natur des Menschen, dass wir in der Regel darauf trainiert sind, Herausforderungen von einem endlichen Begriff aus anzugehen. Wir müssen Leistungen erbringen und kurzfristige Ziele erfüllen. Doch nur wenn wir die Dinge aus einer unendlichen Perspektive betrachten, können wir langfristig gedeihen.

In den zwei Jahren, welche die Corona-Pandemie nun schon andauert, haben die Behörden auf Bundes- und Kantonsebene verbindliche Massnahmen wie Quarantäneanordnung, Maskenpflicht oder vorübergehende Schliessungen bestimmter Kultur- und Sportstätten verhängt. Darüber hinaus pumpen sie Milliarden von Franken in bestimmte, besonders betroffene Wirtschaftssektoren hinein. All diese Massnahmen werden in einem endlichen Szenario angewendet und sind in einem solchen akzeptabel.

Glaubt man den Fachpersonen der WHO, ist es unmöglich zu sagen, ob COVID-19 jemals verschwinden wird. Hinzu kommt die Klimakrise, die darauf hindeutet, dass in den nächsten Jahrzehnten Viren und Bakterien auftauchen werden. Heute rechtfertigt das unendliche Szenario eine entschlossene Positionierung der Behörden.

Der Staatsrat wird es verstanden haben: Mit meinen Fragen möchte ich seine Vorstellung von der Bewältigung der Situation auf lange Sicht und natürlich für den Fall, dass in Zukunft vergleichbare Krisen auftreten, verstehen. Hier also meine Fragen:

1. Unabhängig davon, ob man für die Impfung ist oder dagegen, sprechen die Zahlen eine deutliche Sprache: Diese Massnahme senkt das Risiko einer Hospitalisierung mindestens um den Faktor 10, unabhängig von der Altersgruppe. Darüber hinaus steigt die Zahl der hospitalisierten Patientinnen und Patienten mit zunehmendem Alter exponentiell an. Wenn es also zu einer Überlastung der Spitäler kommt, dann vor allem durch ungeimpfte ältere Menschen. Hat der Staatsrat hypothetische Hochrechnungen erstellt, wie hoch die Belastung der Spitäler unter Berücksichtigung der verschiedenen Impfszenarien der Bevölkerung sein würde? Wenn ja, kann er das Ergebnis seiner Analyse mitteilen? Wenn nein, kann er möglichst bald die Durchführung einer solchen Analyse in die Wege leiten?
2. Insofern als die Impfung nicht obligatorisch ist, plant der Staatsrat eine Debatte über die Frage, welche Prioritäten bei der Versorgung von Kranken im Falle einer Überlastung der Spitäler vorzusehen sind? Oder allgemeiner gefragt: Plant der Staatsrat eine solche Debatte, um weitere Krisen zu verhindern?
3. Welche Massnahmen hält der Staatsrat für nachhaltig, angesichts der vielen Unwägbarkeiten und der hohen Wahrscheinlichkeit, dass das Thema Pandemien auch in den kommenden Jahrzehnten aktuell bleibt? Welche sind nur befristet? Was die befristeten Massnahmen betrifft: Welche Kriterien werden es dem Staatsrat ermöglichen, diese zu beenden oder sich dahingehend zu positionieren, wenn er vom Bund konsultiert wird?
4. Hat der Staatsrat die quantitativen Auswirkungen jeder Massnahme, die zur Verringerung der Überlastung der Spitäler ergriffen wurde, schätzen lassen? Sind die Auswirkungen von Bedeutung? Wenn ja, kann er über die Ergebnisse informieren? Wenn nein, warum wurden keine Analysen in Auftrag gegeben?
5. Kann der Staatsrat angesichts der Tatsache, dass in Zukunft weitere Gesundheitskrisen auftreten könnten, die Kosten einer angemessenen Stärkung des Spitalsystems abschätzen, dessen Aufnahmekapazitäten während der aktuellen Pandemie geschwächt wurden? Sieht er Überlegungen zur Entwicklung eines Zentrums vor, das z. B. auf die Bewältigung von Gesundheitskrisen spezialisiert ist?
6. Das typische Profil von potentiellen Intensivpflegepatientinnen und -patienten zu kennen, scheint von entscheidender Bedeutung zu sein, um die zu ergreifenden Massnahmen festzulegen und zu priorisieren; der Staatsrat hat bislang keine Daten geliefert, welche die Erstellung solcher Profile nach Alter, Impfstatus, Vorerkrankungen usw. ermöglichen würden. Wie gedenkt er, diese Daten für die Auswertung zugänglich zu machen?

11. Januar 2022

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt das Anliegen des Urhebers der vorliegenden Anfrage bzgl. Notwendigkeit eines umfassenden und genauen Überblicks über die Handhabung der aktuellen Pandemiesituation und möglicher zukünftiger Krisen.

Alle vom Pandemiemanagement betroffenen Akteurinnen und Akteure sind verpflichtet, die Massnahmen zu ergreifen beziehungsweise anzuwenden, die als wirksamste und verhältnismässigste eingestuft werden, um die Auswirkungen des Virus auf die Gesundheit der Bevölkerung und die verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Tätigkeitsbereiche zu beschränken. In diesem Rahmen arbeiten Kantone und Bund zusammen.

Der Staatsrat beantwortet die Fragen wie folgt:

- 1. Unabhängig davon, ob man für die Impfung ist oder dagegen, sprechen die Zahlen eine deutliche Sprache: Diese Massnahme senkt das Risiko einer Hospitalisierung mindestens um den Faktor 10, unabhängig von der Altersgruppe. Darüber hinaus steigt die Zahl der hospitalisierten Patientinnen und Patienten mit zunehmendem Alter exponentiell an. Wenn es also zu einer Überlastung der Spitäler kommt, dann vor allem durch ungeimpfte ältere Menschen. Hat der Staatsrat hypothetische Hochrechnungen erstellt, wie hoch die Belastung der Spitäler unter Berücksichtigung der verschiedenen Impfszenarien der Bevölkerung sein würde? Wenn ja, kann er das Ergebnis seiner Analyse mitteilen? Wenn nein, kann er möglichst bald die Durchführung einer solchen Analyse in die Wege leiten?*

Die Impfung ist eine wirksame Massnahme für die Abschwächung der schweren Folgen einer Coronaviruserkrankung und ermöglicht somit, den Druck auf das Spitalsystem zu senken. In diesem Sinn hat der Bund eine Impfpflicht abgeben und die Kantone beauftragt, Massenimpfungen zu organisieren und den Zugang zur Impfung zu erleichtern. Das Ziel besteht darin, alle Personen zu impfen, die dies können und wünschen, und unentschlossene Personen mit einer objektiven, dem Bund und den Kantonen gemeinsamen Information zu überzeugen.

Die epidemiologische Lage und die Impfquote der Kantone sind Teil der Arbeitshypothesen des Bundes, damit die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) aufgrund einer konkreten Analyse erlassen werden und für die ganze Schweiz gültig sind. Die *Swiss National COVID-19 Science Task Force* berücksichtigte zudem die internationale Lage und die Erfahrungen von anderen Ländern in verschiedenen epidemiologischen Stadien, was der Eidgenössischen Kommission für Impffragen (EKIF) und dem BAG ermöglichte, Hypothesen zur Entwicklung abzugeben und ihre Empfehlungen anzupassen.

Die Coronakrise ist eine weltweite Pandemie; im Kanton liegen keine Besonderheiten vor, die eigene Prognosen für die Situation in Freiburg erfordern würden.

Der Staatsrat möchte zudem daran erinnern, dass die Auslastung der Spitäler nicht nur von der Impfquote abhängt. Die Virulenz des entsprechenden Virus ist ein wichtiger Faktor, wie dies die Omikron-Variante zeigte, die zwar sehr ansteckend ist, aber milder verläuft als die Delta-Variante.

In Anbetracht der vorangehenden Ausführungen scheint es nicht sinnvoll, auf kantonaler Ebene eine hypothetische Analyse der Auslastung der Spitäler abhängig von verschiedenen Impfszenarien durchzuführen.

2. *Insofern als die Impfung nicht obligatorisch ist, plant der Staatsrat eine Debatte über die Frage, welche Prioritäten bei der Versorgung von Kranken im Falle einer Überlastung der Spitäler vorzusehen sind? Oder allgemeiner gefragt: Plant der Staatsrat eine solche Debatte, um weitere Krisen zu verhindern?*

Die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) veröffentlichte 2013 medizin-ethische Richtlinien zu den intensivmedizinischen Massnahmen. Kapitel 9.3 dieser Richtlinien trägt den Namen «Ressourcenknappheit und Triage» und behandelt die Patiententriage, wenn die vorgängigen Massnahmen nicht ausreichen, um für alle eine intensivmedizinische Betreuung sicherzustellen.

Im März 2020 veröffentlichten die SAMW und die Schweizerische Gesellschaft für Intensivmedizin (SGI) in Anbetracht der Engpässe in den Intensivpflegestationen in Zusammenhang mit dem Coronavirus die «Richtlinien für die Triage» für die Umsetzung der Grundsätze des Kapitels 9.3 der Richtlinien von 2013. Diese Umsetzungsrichtlinien wurden mehrmals den praktischen Erfahrungen und den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen angepasst.

Die zuständigen nationalen und kantonalen Behörden arbeiten mit dem Ziel, eine Situation zu verhindern, in der die Triage der Patientinnen und Patienten im engeren Sinn notwendig wird, soll heissen: die Nichtaufnahme in eine Intensivpflegestation. Sollte eine solche Situation entstehen, so teilt der Staatsrat unter Berücksichtigung der Bedeutung der kantonsübergreifenden Spitalkoordination namentlich während Pandemiezeiten die Ansicht der SAMW, dass es grundlegend ist, dass gesamtschweizerisch vergleichbare Kriterien für die Aufnahme und den Verbleib auf der Intensivstation zur Anwendung kommen.

In Anbetracht dieser Ausführungen plant der Staatsrat aktuell keine Debatte zu dieser Frage.

3. *Welche Massnahmen hält der Staatsrat für nachhaltig, angesichts der vielen Unwägbarkeiten und der hohen Wahrscheinlichkeit, dass das Thema Pandemien auch in den kommenden Jahrzehnten aktuell bleibt? Welche sind nur befristet? Was die befristeten Massnahmen betrifft: Welche Kriterien werden es dem Staatsrat ermöglichen, diese zu beenden oder sich dahingehend zu positionieren, wenn er vom Bund konsultiert wird?*

Die während der Pandemie ergriffenen Massnahmen haben zum Ziel, ihre Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung und das Funktionieren der Gesellschaft abzuschwächen. Sie werden im Rahmen von festgelegten Verfahren ergriffen, auf kantonaler Ebene in der normalen Lage und auf Bundesebene gemäss Epidemien-gesetz in der ausserordentlichen oder in der besonderen Lage.

Der Staatsrat unterscheidet zwei Massnahmenarten: Die organisatorischen Massnahmen, welche die staatlichen Strukturen betreffen und zur Bewältigung der verschiedenen Pandemiefolgen umgesetzt werden, und die bevölkerungsbezogenen Massnahmen, die das Verhalten durch Empfehlungen, Verpflichtungen oder Verbote beeinflussen sollen.

Was die bevölkerungsbezogenen Massnahmen betrifft, so haben die Kantons- und Bundesbehörden die Entwicklung der Pandemie gründlich analysiert, um Stellung zu nehmen oder die Massnahmen vorzuschlagen beziehungsweise zu ergreifen, die der Situation am besten entsprechen. Die Verhältnismässigkeit einer Massnahme kann nicht abstrakt festgelegt werden, sondern muss konkret und detailliert analysiert werden. Die Analyse bezieht sich auf die epidemiologische und die Spitalsitua-

tion sowie auf wirtschaftliche und soziale Aspekte. Deshalb kann sich der Staatsrat nicht klar zur Sachdienlichkeit von Massnahmen für die nächsten Jahrzehnte äussern.

Massnahmen wie häufiges Händedesinfizieren, *Social Distancing* und Maskentragen setzten sich allerdings rasch durch, dies aufgrund ihrer anerkannten Wirksamkeit für die Einschränkung der Ausbreitung des Virus, das über Tröpfchen übertragen wird. Deshalb ist es sehr wahrscheinlich, dass diese Massnahmen bei einem Wiedererstarken der Pandemie oder beim Auftauchen eines Virus mit ähnlichen Merkmalen wieder eingeführt werden. Einige Massnahmen, wie das Desinfizieren der Hände, werden ausserdem auch aktuell empfohlen, da nach wie vor Ansteckungen festgestellt werden.

Bei den organisatorischen Massnahmen verfolgt der Staatsrat die Entwicklung der epidemiologischen Situation und die Anliegen der Bevölkerung aufmerksam, um das Krisenmanagement auf kantonaler Ebene wirksam und wirtschaftlich zu organisieren. Die bestehenden Strukturen werden so lange wie notwendig aufrechterhalten und laufend verbessert, um rasch wieder heraufgefahren werden und auf eine mögliche nächste schwere Pandemiewelle reagieren zu können.

4. *Hat der Staatsrat die quantitativen Auswirkungen jeder Massnahme, die zur Verringerung der Überlastung der Spitäler ergriffen wurde, schätzen lassen? Sind die Auswirkungen von Bedeutung? Wenn ja, kann er über die Ergebnisse informieren? Wenn nein, warum wurden keine Analysen in Auftrag gegeben?*

Die Beurteilung der Wirksamkeit der Massnahmen für die Verringerung der Überlastung der Spitäler ist eine komplexe Analyse, die auf nationaler Ebene durchgeführt werden muss. Der Grossteil der Massnahmen für die Bekämpfung des Coronavirus wurde in der ausserordentlichen oder besonderen Lage des Bundes ergriffen, weshalb eine Untersuchung ihrer Auswirkungen auf nationaler Ebene zweifellos vollständiger und lehrreicher ist, als unzusammenhängende kantonale Analysen. Ausserdem ist auch die internationale wissenschaftliche Forschung in diesem Bereich entscheidend.

Die «Schätzung der quantitativen Auswirkungen jeder Massnahme» erscheint nicht realistisch und die Ergebnisse könnten in Anbetracht der Komplexität des Umfelds und der vielfältigen Faktoren, die miteinzubeziehen wären, zu riskanten Auslegungen führen. Tatsächlich wurden die Massnahmen zur Einschränkung der Ausbreitung und der Folgen des Coronavirus auf das Spitalsystem «paketweise» unter besonderen Umständen und Zeitpunkten ergriffen, so dass eine Untersuchung der Auswirkung einer einzelnen Massnahme weder durchführbar noch aussagekräftig wäre. Für die Durchführung einer solchen Studie müsste die Situation von zwei Populationen verglichen werden können, welche die gleichen Bedingungen haben; die eine mit einer besonderen Massnahme und die andere ohne, was methodologisch unmöglich und unethisch ist.

Was die Wirksamkeit der bevölkerungsbezogenen Massnahmen betrifft, wie z. B. das Maskentragen, die Impfung oder die vorübergehende Schliessung von bestimmten, viel frequentierten Orten, in denen Schutzmassnahmen nur schwer durchsetzbar sind, kann beobachtet werden, dass sich diese schützend auf die Gesundheitseinrichtungen auswirkten. Man muss indes feststellen, dass es die von Bund und Kanton während der ersten Welle eingeführten Massnahmen ermöglicht haben, die epidemiologische Kurve abzuschwächen und so die Auswirkungen der Pandemie auf die Gesundheit der Bevölkerung und folglich auf die Spitäler einzudämmen. Das gleiche gilt für die 4. und 5. Welle, während denen die schweren Fälle vornehmlich die nichtgeimpfte Bevölkerung betrafen, was die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen bezeugt.

Aus diesen Gründen plant der Staatsrat keine solche Analysen.

5. *Kann der Staatsrat angesichts der Tatsache, dass in Zukunft weitere Gesundheitskrisen auftreten könnten, die Kosten einer angemessenen Stärkung des Spitalsystems abschätzen, dessen Aufnahmekapazitäten während der aktuellen Pandemie geschwächt wurden? Sieht er Überlegungen zur Entwicklung eines Zentrums vor, das z. B. auf die Bewältigung von Gesundheitskrisen spezialisiert ist?*

Es ist in der Tat wahrscheinlich, dass die nähere oder fernere Zukunft weitere grössere oder kleinere Gesundheitskrisen mit sich bringt. Die Folgen einer möglichen zukünftigen Gesundheitskrise wird vom Erreger (Mikroorganismen, Luftverunreinigung, andere Krankheitserreger usw.) abhängen, und je nach Art können sich seine Folgen für das Gesundheitssystem von jenen des Coronavirus unterscheiden.

Es ist folglich sehr schwierig, Strukturen zu schaffen, die allen vorstellbaren Fällen entsprechen und gleichzeitig den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einhalten. Die dem Bund zur Verfügung stehenden Mittel ermöglichten den raschen Kauf von Material und die schnelle Bestellung von Impfstoffen. Im Angesicht einer konkreten Krise ist es wichtig, über dynamische und flexible Strukturen zu verfügen, die angepasst werden können.

Trotz der Überlastung der Spitäler im Jahr 2020 war die Schweiz in der Lage, die Situation zu bewältigen, indem sie die Funktionsweise ihrer Spitaleinrichtungen anpasste und die interkantonale und internationale Zusammenarbeit verstärkte, insbesondere mit den Nachbarländern. So konnten die Spitäler angemessen reagieren, indem sie insbesondere in der Intensivpflege zusätzliche Plätze eröffneten und sich zeitweise umorganisierten.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die vom Kanton zur Bewältigung der Pandemie geschaffenen Strukturen, insbesondere die kantonale Gesundheits-Taskforce und die kantonale Koordinationsstelle, eine pragmatische und verhältnismässige Krisenbewältigung ermöglicht haben. In enger Zusammenarbeit mit den verschiedenen Ämtern des Bundes und mit den anderen Kantonen über verschiedene Koordinationsinstrumente, namentlich die Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) oder die *Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales* (CLASS), arbeiteten die kantonalen Behörden an der täglichen Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen, wobei sie stets auf eine kontinuierliche Verbesserung der bestehenden Prozesse abzielten.

Derzeit und mit dem Ziel, den Bedürfnissen im Falle eines erneuten Ausbruchs der Pandemie vorzugreifen, werden von den verschiedenen kantonalen Akteurinnen und Akteuren Überlegungen angestellt, um die als zufriedenstellend erachteten Prozesse dauerhaft zu erhalten.

Der Staatsrat möchte auch betonen, dass die derzeitige Struktur der kantonalen Verwaltung eine schnelle Mobilisierung verschiedener Dienststellen und Ämter ermöglicht, die potenziell von den Elementen einer Krise betroffen sind, sei es im Gesundheitsbereich oder in anderen Bereichen. Angesichts der vielen Bereiche, die von einer Krisensituation betroffen sein können, ist es konsequent, die Managementstrukturen nach den konkreten Bedürfnissen zu gestalten und sich so die Begleitung durch Fachpersonen mit Erfahrung in der jeweiligen Thematik zu sichern. Es erscheint somit nicht sinnvoll und noch weniger wirtschaftlich, eine starre Struktur zu schaffen, die sich in jedem Fall an die konkrete Situation, die sich ergeben könnte, anpassen und überarbeitet werden

müsste. Die derzeit für die Krisenbewältigung vorgesehene Struktur – mit ihren Möglichkeiten, das institutionelle Regime je nach Situation zu ändern – bietet diese notwendige Flexibilität.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen sieht der Staatsrat derzeit keine Überlegungen zur Entwicklung eines «Fachzentrums für die Bewältigung von Gesundheitskrisen» vor.

6. *Das typische Profil von potentiellen Intensivpflegepatientinnen und -patienten zu kennen, scheint von entscheidender Bedeutung zu sein, um die zu ergreifenden Massnahmen festzulegen und zu priorisieren; der Staatsrat hat bislang keine Daten geliefert, welche die Erstellung solcher Profile nach Alter, Impfstatus, Vorerkrankungen usw. ermöglichen würden. Wie gedenkt er, diese Daten für die Auswertung zugänglich zu machen?*

Der Staatsrat hat die Erstellung von Profilen der Intensivpflegepatientinnen und -patienten deshalb nicht verlangt, weil es im Kanton Freiburg keine spezifischen Patientenprofile gibt. Es liegen genügend nationale und internationale Daten vor, um zu bestimmen, welche Personen in den verschiedenen Stadien der Pandemie als gefährdet gelten. Die Intensivstation des HFR hat die eidgenössischen Meldeformulare für alle auf der Intensivstation aufgenommenen Kranken gewissenhaft ausgefüllt. Diesen Formularen sind ausserdem alle in der Frage des Grossrats angesprochenen Informationen zu entnehmen.

Wie bereits erwähnt, besteht kein Interesse daran, besondere Statistiken auf kantonaler Ebene zu führen, da es sich um eine weltweite Pandemie handelt.

Schliesslich möchte der Staatsrat daran erinnern, dass sich die Auswirkungen einer solchen Pandemie nicht nur auf die gesundheitlichen Aspekte beschränken, sondern eine Vielzahl von sozioökonomischen Bereichen über verschiedene Zeithorizonte hinweg betreffen. Der Staatsrat hat das Ausmass dieser Herausforderungen rasch erkannt und mehrere Massnahmen eingeleitet, um sie zu bewältigen, darunter z. B. den [Wiederankurbelungsplan zur Bewältigung der Gesundheits- und Wirtschaftskrise infolge des Coronavirus im Kanton Freiburg](#), die Einführung und Anwendung des [Systems für Härtefälle](#) oder die Verabschiedung des [Unterstützungsplans für die Jugend Freiburg](#). Hervorzuheben sind auch die ständigen Anpassungen und Bemühungen im Bildungswesen auf Primar- Sekundar- und Tertiärstufe, damit die Kinder und Jugendlichen im Kanton ihre Ausbildung unter den bestmöglichen Bedingungen fortsetzen können. Damit folgte der Staatsrat einer umfassenden Logik des kurz-, mittel- und langfristigen Krisenmanagements, und zwar mit dem Ziel, die Freiburger Bevölkerung und Wirtschaft so weit wie möglich vor den zahlreichen Auswirkungen der Pandemie zu bewahren.

23. August 2022