

# Superspreader sind keine bösen Menschen

Die steigenden Fallzahlen lenken den Fokus auf die Ansteckungskanäle – relativ wenige Infizierte verursachen den Grossteil der Verbreitung

HANSUELI SCHÖCHLI

Im Internet ist ein winziger Teil der Web-auftritte enorm stark besucht, und sehr viele Anbieter haben minime Resonanz. Eine solche schiefe Verteilung sieht man auch in vielen anderen Lebensbereichen – von der Grösse von Ortschaften und Unternehmen bis zur Popularität von Musikstücken und Sportlern. Auch das Coronavirus folgt einer solchen schiefen Verteilung: Relativ wenige Infizierte sind die Quelle für einen grossen Teil der Verbreitung. Der lokale Ausbruch in einem Zürcher Nachtclub hat jüngst an dieses Phänomen erinnert.

Die breite Öffentlichkeit musste sich in den letzten Monaten an die Variable R und den dahinterstehenden Begriff «Reproduktionsfaktor» gewöhnen. R sagt, wie viele Personen ein Infizierter im Durchschnitt ansteckt. Ist R über 1, nimmt die Verbreitung zu. Laut der jüngsten Schätzung der wissenschaftlichen Begleitgruppe des Bundes lag R am 20. Juni bei etwa 1,5. Dies heisst aber nicht, dass jeder Infizierte ein oder zwei Personen ansteckte. Die Ungleichheit der Verteilung ist laut bisherigen Erkenntnissen gross.

## Man sieht es ihnen nicht an

Britische Modellschätzungen deuteten schon im April darauf, dass etwa 10 Prozent der Infizierten die Quelle von 80 Prozent der Weiterverbreitung sein könnten – und dass etwa 70 Prozent aller Infizierten niemanden ansteckten. Spätere Analysen aus anderen Ländern orteten ebenfalls sehr ungleiche Verteilungen, wenn auch nicht einhellig im gleichen Ausmass. Die stärksten Verbreitungsquellen («Superspreader») sind keine bösen Menschen. Sie mögen ihre Rolle laut bisherigen Mutmassungen kraft aktiven Soziallebens, zeitlicher Zufälligkeiten und/oder physiologischer Besonderheiten spielen.

Das Wissen um die starke Ungleichheit der Verteilung macht die Prognosen über die künftige Verbreitung schwieriger. Und es vereinfacht auch die Bekämpfung nicht unbedingt – weil man den «Superverbreitern» ihre Rolle nicht



Im Freien überträgt sich das Coronavirus deutlich weniger als in geschlossenen Räumen.

GORAN BASIC / NZZ

zum Voraus ansieht. Besonders wichtig erscheint daher die Identifizierung von Veranstaltungen und Umgebungen, welche die Virusverbreitung speziell befördern können.

So hat zum Beispiel eine im Juni publizierte Analyse über Vorfälle in Japan gut 60 Verbreitungsherde (mit jeweils mindestens fünf Ansteckungen) identifiziert. In der Reihenfolge der zahlenmässigen Bedeutung umfasste die Liste unter anderem das Gesundheitswesen, Heime, Restaurant/Bars, Arbeit, Musikveranstaltungen und Fitnesszentren. Die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit in Österreich hat mit Daten bis Ende Juni rund 660 Verbreitungsherde identifiziert, die für total fast 7400 Ansteckungen sorg-

ten. Fünf Kanäle waren zahlenmässig mit Abstand am wichtigsten, in dieser Reihenfolge: Haushalt/Freunde, Freizeit, Heime, Arbeit und Spitaler.

## Rund zwanzig Falltypen

Ein internationaler Datensatz enthält gut 250 bekanntgewordene Verbreitungsergebnisse, die für total über 14 000 Ansteckungen sorgten. Eingeteilt sind die Ereignisse in gut zwanzig Falltypen. Die Liste beginnt, in der Reihenfolge der Bedeutung, mit Menschenansammlungen auf Schiffen, Fabriken zur Nahrungsmittelverarbeitung, Wohnheimen, Gefängnissen und Altersheimen. Danach folgen religiöse Veranstaltungen, Schulen, Einkäufe, Partys, Spitaler,

Arbeit, Haushalt, Sport, Konferenzen, Essen und einiges mehr.

Ein ähnliches Bild zeigt ein weiterer internationaler Datensatz, der bereits rund 1200 publizierte Verbreitungsergebnisse enthält. Etwa drei Viertel dieser Ereignisse gehen auf das Konto von vier Falltypen: Gesundheitswesen, Altersheime, Gefängnisse und Nahrungsmittelverarbeitung. Der Rest entfällt auf eine Vielzahl sozialer Situationen: Festivitäten aller Art, Haushalt, religiöse Anlässe, Arbeit und manches mehr.

Die Tendenz aus solchen Aufstellungen ist einigermassen deutlich: Mit Verbreitungsherden ist vor allem dort zu rechnen, wo viele Personen längere Zeit zusammenkommen – und dies besonders in geschlossenen und schlecht

belüfteten Räumen und/oder mit lautem Reden/Singen/Schreien.

In der Schweiz verfügt der Bund nicht über eine nationale Statistik zu den Ansteckungskanälen. Auch in manchen Kantonen sind schlüssige Daten Mangelware. Zu den Ausnahmen gehört der Kanton Zug, der in Sachen Ansteckungskanäle seine Erkenntnisse aus der Kontaktrückverfolgung regelmässig aufdatiert. Gemäss Daten bis 24. Juni aus gut 200 Fällen wurden folgende Ansteckungsquellen am häufigsten vermutet: Ausland/Reisen (17 Prozent), familiäres Umfeld (16 Prozent), Freizeit (12 Prozent), Beruf (10 Prozent), Institutionen wie Pflegeheime und Asylzentren (10 Prozent) sowie Gesundheitseinrichtungen (4 Prozent). In rund 30 Prozent der Fälle liess sich allerdings aus den Befragungen keine Mutmassung über die Ansteckungsquelle ableiten.

## Die Rolle des öV ist im Dunkeln

Der Kanton Zürich nannte auf Anfrage keine Zahlen. Er ortet generell dort ein hohes Ansteckungsrisiko, wo Schutzmassnahmen nicht eingehalten werden. Zu den genannten Stichworten gehören Bars/Nachtclubs/Diskotheiken, der öffentliche Verkehr und Sportveranstaltungen. Der Kanton Genf erwähnte auf Anfrage vor allem Festivitäten aller Art. Der Kanton Basel-Stadt hatte im April eine Statistik publiziert: Familiäres Umfeld, Gesundheitseinrichtungen, Heime, Arbeit und Reisen wurden am häufigsten als mögliche Ansteckungsquelle genannt. Doch in fast 40 Prozent der Fälle gab es keine Hinweise.

Die Befragungen von Angesteckten mögen ein verzerrtes Gesamtbild geben: Soziale Situationen mit anonymen Kontakten wie etwa beim Einkaufen und beim Fahren mit dem öffentlichen Verkehr erscheinen mangels bekannter Kontaktpersonen selten als vermutete Ansteckungsquelle – obwohl in solchen Situationen seit den Lockerungen vom Mai und Juni die Abstandsregeln oft nicht eingehalten sind. Solche Fälle dürften laut angefragten Kantonsvertretern oft im Falltyp «keine Angaben zu den Ansteckungsquellen» landen.

# Die Gesundheitsdirektoren wehren sich gegen Transparenz

Der Kampf des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch um Dokumenteneinsicht geht vor Bundesgericht – der Entscheid dürfte wegweisend sein

ANDRI ROSTETTER

Seit dem Ende der ausserordentlichen Lage sind die Kantone wieder für die Eindämmung der Corona-Pandemie verantwortlich. Eine zentrale Rolle spielt in dieser Phase die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren (GDK). Sie orchestriert die Massnahmen, die das Virus in Schach halten sollen.

Wie die GDK zu ihren Positionen kommt, bleibt aber praktisch immer im Dunkeln. Anders als der Bund und die grosse Mehrheit der Kantone kennen interkantonale Gremien kein Öffentlichkeitsprinzip. Es gibt zwar Ausnahmen wie die Konferenz der Kantonsregierungen und die Finanzdirektorenkonferenz. Ihr Öffentlichkeitsprinzip hat aber wenig mit den Transparenzgesetzen auf kantonalen und Bundesebene gemein. Die meisten Dokumente unterliegen a priori dem Geheimhaltungsprinzip. Und wer Einsicht in eines der wenigen Dokumente nehmen will, die nicht unter Verschluss stehen, muss ein begründetes Interesse nachweisen und eine Schweigepflicht unterzeichnen. Auch eine Rekursmöglichkeit besteht nicht.

Wie schwierig es ist, überhaupt an Papiere eines interkantonalen Gremiums heranzukommen, zeigt ein Rechtsstreit um Dokumente der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), der nun seit zwei Jahren andauert. Angestossen hat ihn der Verein Öffent-

lichkeitsgesetz.ch. Die Nonprofitorganisation setzt sich für die konsequente Umsetzung der Öffentlichkeitsgesetze auf kantonalen und auf Bundesebene ein. Sie lanciert regelmässig Anfragen an Behörden, um Pilotentscheide zu erwirken.

## Keine Rechtsgrundlage

Das juristische Ringen beginnt mit einer an sich harmlosen Forderung. Im September 2018 richtet der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch ein Gesuch an Thomas Heiniger, der damals Zürcher Gesundheitsdirektor und gleichzeitig GDK-Präsident war, in dem sie Einsichtnahme in die Einladungen, Traktandenlisten und Beilagen zu den Vorstandssitzungen der GDK aus dem Jahr 2017 verlangt. Die Zürcher Gesundheitsdirektion (GDZ) erklärt sich für nicht zuständig und leitet das Gesuch nach Bern an die Gesundheitsdirektorenkonferenz weiter. Die GDK wiederum lehnt das Gesuch ab. In der schriftlichen Begründung hält der Zentralsekretär Michael Jordi fest: «Anders als auf Bundes- oder kantonalen Ebene bestehen auf interkantonaler Ebene keine Rechtsgrundlagen, die das Öffentlichkeitsprinzip für interkantonale Konferenzen vorsehen.»

Für den Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch besonders stossend: Der Entscheid ist abschliessend und nicht anfechtbar. Denn die GDK ist zwar eine interkantonale Instanz mit einer öffentlichen Aufgabe, gilt aber nicht als öffentliches

Organ und fällt damit weder unter kantonales noch unter Bundesrecht.

Der Verein nimmt einen neuen Anlauf bei der Zürcher Gesundheitsdirektion, diesmal inklusive der Bitte um eine anfechtbare Verfügung. Das Departement verspricht vertiefte Abklärungen. Im Dezember kommt die Antwort – und sie fällt erneut negativ aus. «Dem Willen zur Geheimhaltung hat auch der Kanton Zürich Rechnung zu tragen, da sonst eine Gefährdung seiner Beziehungen im interkantonalen Verhältnis in Kauf genommen wird», schreibt die Gesundheitsdirektion in ihrer Verfügung. Wenn die GDK die Einsichtnahme in Dokumente verweigere, könne diese nicht auf dem Umweg über einzelne Kantone erzwungen werden. Die GDZ verweist in ihrer Begründung zudem auf den Verfassungsrat: Es herrsche Einigkeit, dass Beratungen von Exekutiven nicht öffentlich sein sollen, sondern nur ihr Ergebnis. Die Geheimhaltung gelte «aus zürcherischer Sicht» auch für die Meinungsbildung in interkantonalen Gremien wie der GDK.

## Ein Widerspruch zur Absicht

Der Verein reicht nun beim Zürcher Regierungsrat Beschwerde ein. In seiner Begründung verweist er auf den eigentlichen Hintergrund des ursprünglichen Gesuchs. So existiere in den zahlreichen interkantonalen Konferenzen heute in der Praxis kein Öffentlichkeitsprinzip. «Dieser Umstand steht im Wider-

spruch zum Willen der meisten Kantone und des Bundes, die Verwaltungstätigkeit mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips transparenter zu machen.» Interkantonale Organisationen handeln nicht nur im öffentlichen Auftrag, sie spielen auch eine wichtige Rolle für die Demokratie. Zudem seien sie mit öffentlichen Geldern finanziert. Damit bestehe ein erhebliches Interesse an Transparenz über ihre Tätigkeit.

Der Verein verweist zudem auf ein pikantes Detail. Die über hundert Jahre alte Konferenz der Gesundheitsdirektoren sei zwar eine «sehr aktive und wichtige Institution der schweizerischen Gesundheitspolitik», aber kein öffentliches Organ. Folglich müsse sie behandelt werden wie beispielsweise eine Privatperson oder ein Verband, der in einer Beziehung mit der Verwaltung steht. Und Privatpersonen oder Verbände, die mit der Verwaltung in Kontakt stehen, fallen im Kanton Zürich unter das Öffentlichkeitsgesetz.

Der Regierungsrat lässt sich für seine Erwägung ein ganzes Jahr Zeit. Im Januar 2020 fasst er schliesslich einen Beschluss: Die Zürcher Gesundheitsdirektion besitze keine Informationsherrschaft über die Unterlagen der GDK und sei daher nicht zuständig; die GDK selber falle nicht unter das Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons. Der Rekurs wird abgewiesen. Nun zieht der Verein den Fall vor das Zürcher Verwaltungsgericht. Mitte Mai

fällt der Entscheid: Die Zürcher Gesundheitsdirektion sei sehr wohl zuständig, wenn es um Dokumente der GDK gehe. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und an die Gesundheitsdirektion zurückgewiesen.

## Weniger Kompromisse möglich?

Staatliche Behörden verteidigen das Geheimhaltungsprinzip häufig mit dem Argument, dass der Meinungsbildungsprozess beeinträchtigt werde, wenn die entsprechenden Protokolle öffentlich werden. Damit seien weniger Kompromisse möglich, weil sich die Mitglieder der Gremien nicht mehr trauten, von ihrer ursprünglichen Meinung abzuweichen.

«Uns geht es nicht darum, die Aktivitäten und den Meinungsbildungsprozess zu erschweren oder gar zu verunmöglichen», sagt Martin Stoll, der Geschäftsführer des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch, auf Anfrage. «Aber es muss so viel Transparenz wie möglich hergestellt werden können. Wir haben uns deshalb bewusst auf Dokumente zu abgeschlossenen Geschäften beschränkt. Das muss möglich sein, um die politische Arbeit dieser Gremien zu beurteilen.»

Die Zürcher Gesundheitsdirektion hat das Urteil nun an das Bundesgericht weitergezogen. Das Urteil des obersten Gerichts dürfte wegweisend sein für die künftige Informationspolitik und damit für die Transparenz der interkantonalen Gremien.