

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Oktober 2009

1692. Alarmzentrale 144 und Katastrophenmaterial (Leistungsvereinbarung mit der Stadt Zürich)

1. Ausgangslage

Gemäss §12 des bis zum 30. Juni 2008 geltenden Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 sorgten Staat und Gemeinden für eine zweckmässige Organisation der Notfalldienste. Für den Transport von Kranken und Verletzten durch Sanitätsrettungsdienste waren gemäss §60 die Gemeinden allein zuständig.

Die Alarmierung und der Einsatz der Sanitätsrettungsdienste wurden bisher von folgenden drei Alarmzentralen vorgenommen (Notrufnummer 144; Anrufe aus dem Festnetz):

- *Schutz & Rettung Zürich (SRZ)*, eine Dienstabteilung des Polizeidepartementes der Stadt Zürich, ist von ihrer Alarmzentrale an der Weststrasse aus für die Einsätze der Rettungsdienste in den Bezirken Affoltern, Dietikon, Hinwil, Horgen, Meilen, Uster und Zürich sowie in Teilen des Bezirks Pfäffikon zuständig.
- *Unique*, die Betriebsgesellschaft des Flughafens Kloten, war bis Ende 2007 vom Flughafen aus für die Einsätze in den Bezirken Bülach und Dielsdorf zuständig. Sie führt zudem ein umfangreiches Lager an Materialien und Fahrzeugen für den Einsatz bei Grossereignissen (Katastrophenmaterial). Alarmzentrale und Rettungsdienst des Flughafens Kloten wurden auf den 1. Januar 2008 von der Stadt Zürich übernommen und organisatorisch in die Dienstabteilung SRZ eingegliedert; die Stadt Zürich übernahm auch das Katastrophenmaterial.
- Die *Interessengemeinschaft Rettungsdienst Winterthur (IGRW)* betreibt am Kantonsspital Winterthur (KSW) eine Alarmzentrale für die Einsätze in den Bezirken Winterthur und Andelfingen sowie in den nicht von SRZ bedienten Teilen des Bezirks Pfäffikon.

Mit der Übernahme der Alarmzentrale und des Rettungsdienstes des Flughafens Kloten umfasst der Verantwortungsbereich von SRZ, gemessen an der Gesamtbevölkerung des Kantons Zürich, einen Einwohneranteil von rund 85%, jener der IGRW von rund 15%. Die Disposition von Einsätzen aufgrund von Anrufen aus dem Mobilnetz wird ausschliesslich durch SRZ sichergestellt.

Aufgrund des geltenden Rechts war der Kanton nicht ausdrücklich verpflichtet, die Kosten für die Vorhalteleistungen zur Sicherstellung eines wirkungsvollen Rettungsdienstes mitzutragen. Mit Beschluss Nr. 2398/

1982 genehmigte der Regierungsrat jedoch einen freiwilligen Beitrag von rund Fr. 800 000 an die Investitionskosten der Alarmzentrale an der Weststrasse. Er beteiligte sich zudem an den Betriebskosten der Alarmzentrale im Rahmen der Personalkosten von vier Disponentenstellen mit zuletzt jährlich rund Fr. 580 000. Aus Gründen der Gleichbehandlung und im Hinblick auf die mit dem neuen Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 in Aussicht gestellten Änderungen wurden mit RRB Nrn. 61/2002, 1958/2004 und 141/2006 die Voraussetzungen für einen jährlich wiederkehrenden staatlichen Beitrag für die Notrufzentrale und für Vorhalteleistungen für Grossereignisse am Flughafen Zürich von Fr. 530 000 geschaffen. An den Kosten der Alarmzentrale am KSW beteiligte sich der Kanton Zürich nicht, diese werden vollumfänglich von den Trägergemeinden der IGRW getragen.

2. Neues Gesundheitsgesetz

Das neue Gesundheitsgesetz (LS 810.1) gilt seit dem 1. Juli 2008 und regelt das Rettungswesen insofern neu, als in § 44 Abs. 3 die Verantwortung zur Alarmierung der Rettungsdienste und zur Vermittlung der Krankentransportdienste durch eine oder mehrere vernetzte Alarmzentralen auf die Gesundheitsdirektion übertragen wird. Die Gesundheitsdirektion beschafft und unterhält zudem die für Grossereignisse notwendige Ausrüstung. Sie kann die entsprechenden Einrichtungen selbst betreiben oder Dritte damit beauftragen.

Bei der Alarmierung und Einsatzleitung von Sanitätsrettungsdiensten handelt es sich um eine Aufgabe, für deren Erfüllung eine komplexe technische Infrastruktur und hochqualifizierte Fachkräfte erforderlich sind. Die Gesundheitsdirektion hat deshalb entschieden, auf den aufwendigen, kostspieligen und langwierigen Aufbau einer eigenen Organisation für die Alarmierung der Rettungsdienste zu verzichten und stattdessen bereits vorhandene Strukturen zu nutzen. Zudem wurde aufgrund der technischen Besonderheiten der Leistungen und in Übereinstimmung mit dem Vorgehen in anderen Bereichen der gesundheitlichen Versorgungssicherung entschieden, dass der Leistungsauftrag nicht öffentlich ausgeschrieben werden soll, da absehbar war, dass keine Organisation in der Lage gewesen wäre, die erforderlichen Leistungen innert nützlicher Frist zur Verfügung zu stellen.

SRZ ist die schweizweit grösste sanitätsdienstliche Einsatzdispositions- und Rettungsorganisation und versorgt neben dem grössten Teil des Kantons Zürich auch die Kantone Schwyz und Schaffhausen mit ihren Dienstleistungen. Es ist offensichtlich, dass nur sie in der Lage ist, die vom Gesundheitsgesetz dem Kanton zugeordnete Aufgabe sofort und vollumfänglich sicherzustellen.

3. Leistungsvereinbarung zwischen der Gesundheitsdirektion und dem Polizeidepartement der Stadt Zürich

Vor diesem Hintergrund hat die Gesundheitsdirektion vor über einem Jahr Verhandlungen mit der Stadt Zürich aufgenommen. Der Entscheid für SRZ als Leistungserbringer wurde auch der IGRW dargelegt, die im Kanton Zürich wie erwähnt ebenfalls eine Alarmzentrale betreibt.

SRZ betreibt heute Einsatzleitzentralen für die Alarmierung der Feuerwehr und des Sanitätsrettungsdienstes an den Standorten Weststrasse und Flughafen mit insgesamt 28 Disponentenstellen. Da die Einrichtungen des Standortes Flughafen erst Anfang 2008 von SRZ übernommen wurden, sind die beiden Alarmzentralen noch nicht vollständig kompatibel. Im Rahmen des Projektes «ELZ 2011» werden die Voraussetzungen für einen zu 100% kompatiblen und damit redundanten Betrieb der beiden Alarmzentralen geschaffen, wie ihn die Gesundheitsdirektion verlangt.

Der ausgehandelte Leistungsauftrag sieht vor, SRZ den Auftrag zu erteilen, die Alarmorganisation für das gesamte Gebiet des Kantons Zürich sicherzustellen. Dabei gewährleistet SRZ die jederzeitige Erreichbarkeit der Alarmzentrale über die Notrufnummer 144 (Fest- und Mobilnetz). Die Leistungserbringung hat sich nach den jeweils geltenden Richtlinien des Interverbandes für Rettungswesen (IVR), des schweizerischen Dachverbandes der Organisationen für die präklinische Versorgung von Notfallpatienten, zu richten. Zur Sicherstellung der Grundversorgung bei einem Ausfall einer Zentrale oder bei Überlastung aufgrund eines Grossereignisses hat die Alarmzentrale SRZ über zwei örtlich getrennte, technisch aber vollständig kompatible und damit redundante Einsatzleitstellen zu verfügen.

Die Alarmzentrale SRZ übernimmt gemäss ausgehandeltem Leistungsauftrag folgende Aufgaben:

- Alarmierung der Rettungsdienste
- Disposition der Transporte gemäss folgender Prioritätenliste:
 - nicht planbare Notfalltransporte (Ersttransporte ab Unfall oder Erkrankungsort bzw. dringliche Verlegungstransporte)
 - Notarztzubringereinsätze
 - planbare Krankentransporte (z. B. Verlegungstransporte)
 - weitere Transporte nach dem Ermessen der Einsatzleitung der Rettungs- und Krankentransportdienste
- sanitätsdienstliche Führung bei besonderen und ausserordentlichen Lagen in Absprache mit der zuständigen Führungsorganisation
- Mitwirkung an den Planungen und Übungen zur sanitätsdienstlichen Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen auf Anfrage der zuständigen Führungsorgane

- sanitätsdienstliche Führung bei Grossveranstaltungen im Auftrag der zuständigen Veranstaltungsorganisation und gegen entsprechende Vergütung
- Mitwirkung an den Planungen zur sanitätsdienstlichen Bewältigung von Grossveranstaltungen im Auftrag der zuständigen Veranstaltungsorganisation und gegen entsprechende Vergütung. Die Gemeinden bzw. die Veranstalter werden durch die Gesundheitsdirektion aufgefordert, bei der Planung von Grossveranstaltungen SRZ mit einem Sicherheitsdispositiv einschliesslich eines sanitätsdienstlichen Einsatzkonzepts zu bedienen
- Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden (Sanitätsleitstellendisponentin/-disponent; dipl. Rettungssanitäterin/-sanitäter) der Alarmzentrale nach Vorgaben des Interverbandes für Rettungswesen

Für die Durchführung von Rettungs- und Krankentransporten schliesst SRZ Zusammenarbeitsvereinbarungen mit allen sanitätsdienstlichen Rettungsorganisationen ab, die über eine Betriebsbewilligung der Gesundheitsdirektion verfügen. SRZ verpflichtet sich zu einer Gleichbehandlung aller unter Vertrag stehenden Rettungsorganisationen und berücksichtigt insbesondere bei Einsätzen die Einzugsgebiete der regionalen Rettungsdienste.

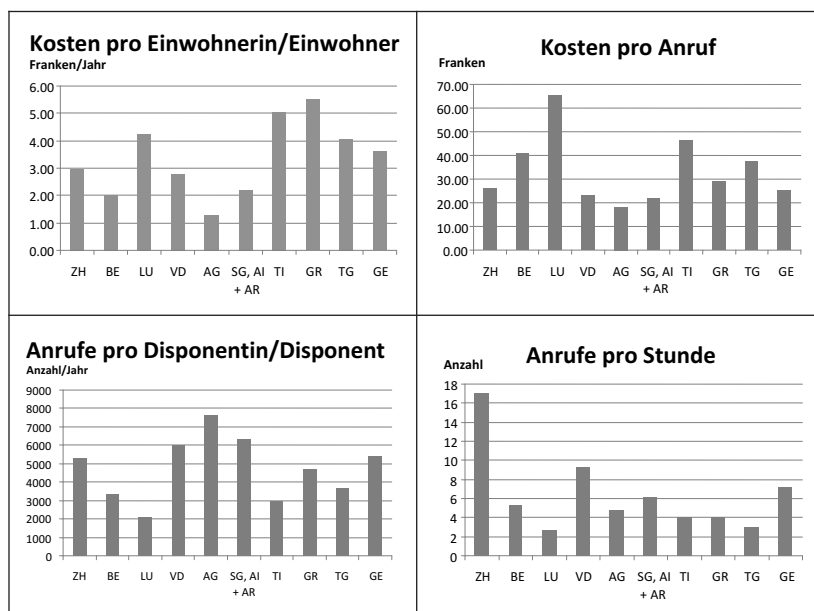
Beide Einsatzleitstellen der Alarmzentrale SRZ sind bereits heute durch den IVR qualitätszertifiziert. Gemäss ausgehandeltem Leistungsauftrag hat SRZ auch inskünftig jederzeit über die einschlägigen IVR-Qualitätszertifikate zu verfügen. Als weitere Qualitätssicherungs-massnahme wirkt eine gemäss Vereinbarung noch einzusetzende Begleitgruppe unter Leitung der Gesundheitsdirektion, mit Einbezug der wichtigsten Anspruchsgruppen aus Ärzteschaft und Rettungsdiensten. Diese Begleitgruppe soll insbesondere dem Erfahrungsaustausch und der Förderung der Zusammenarbeit dienen.

4. Kosten und Dauer der Vereinbarung

Das Polizeidepartement der Stadt Zürich hat der Gesundheitsdirektion ein Angebot für die Erbringung der genannten Leistungen unterbreitet. Das Angebot beruht auf der von der Stadt Zürich offengelegten Vollkostenrechnung von SRZ für 2007. Die Kosten für die Erbringung der beantragten Leistungen belaufen sich auf rund Fr. 7577500 für die Alarmzentrale und Fr. 832200 für die Bewirtschaftung des Katastrophenmaterials, insgesamt rund Fr. 8410000.

Da keine Ausschreibung für die Auftragsvergabe stattgefunden hat, liegt kein wettbewerblich ermittelter Preis für diese Leistungen vor; ein direkter Vergleich ist somit nicht möglich. Um die Angemessenheit des offerierten Preises dennoch beurteilen zu können, wurde ein Vergleich

mit anderen Kantonen und deren Aufwendungen für die Sicherstellung der Alarmzentrale angestellt, soweit dies aufgrund der Datenlage möglich war. Die Ergebnisse dieses Vergleiches sind in den nachstehenden Grafiken dargestellt. Dabei wurde von durchschnittlichen Bruttokosten für eine Disponentenstelle von Fr. 138'000 ausgegangen (qualifizierte Rettungssanitäterin/qualifizierter Rettungssanitäter oder gleichwertig ausgebildete Fachperson mit Zusatzausbildung in Einsatzleitung, einschliesslich arbeitgeberseitiger Sozialabgaben, Stadt Zürich, 2007). Die dem Vergleich zugrunde liegenden Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2007 (Einwohnerzahlen: Bundesamt für Statistik; Anzahl Disponentinnen oder Disponenten und Anrufe: Interverband für Rettungswesen).



Bei der Interpretation des Vergleiches ist zu berücksichtigen, dass nicht überall die hohen Leistungs- und Qualitätsstandards gegeben sind, wie sie von SRZ angeboten werden bzw. für eine angemessene Versorgung nötig wären:

- Für einen 24-Stunden-Betrieb an 365 Tagen sind pro Dispositionsplatz sechs Vollzeitstellen-Äquivalente notwendig (einschliesslich Ausgleich von Ferien, krankheitsbedingter Absenzen usw.). Für eine redundante Versorgung sind gemäss Vorgaben des IVR für die Zertifizierung unabhängig von der Grösse des Einsatzgebietes mindestens zwei Dispositionsplätze vorzuhalten. Es sind somit mindestens zwölf Vollzeitstellen-Äquivalente für die Versorgung eines Einsatzgebietes nötig. Die Kantone Luzern, Aargau, St. Gallen, Graubünden, Thurgau sowie Genf erfüllen dieses Kriterium nicht.

- Der Kanton und die Stadt Zürich haben schweizweit die mit Abstand grösste Zentrumsfunktion. Zur Bevölkerung des Kantons Zürich, die rund einen Sechstel der Schweizer Bevölkerung ausmacht, ist der Arbeitspendelverkehr während des Tages (allein in der Stadt Zürich rund 350 000 Personen) und der Freizeitpendelverkehr nachts und am Wochenende (allein in der Stadt Zürich rund 300 000), der sich aus den umliegenden Kantonen und dem grenznahen Ausland im Kanton Zürich bewegt, ebenfalls rettungsdienstlich zu versorgen. Zudem werden in urbanen Gebieten wie der Agglomeration Zürich–Winterthur die Alarmzentralen erfahrungsgemäss häufiger in Anspruch genommen als in ländlichen Regionen.
- Der Flughafen Zürich wies im 2007 mit 22 Mio. Passagieren rund das doppelte Aufkommen gegenüber dem nächst grösseren Flughafen in Genf auf. Der Flughafen selbst ruft für die dortige Einsatzleitstelle etwa gleich viele Notrufe hervor wie das Zürcher Unterland mit einem Einzugsgebiet von rund 110 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Einsatzleitung bei Notfällen auf dem Flughafenareal ist zudem wesentlich aufwendiger, da sich die Rettungsdienste aus Sicherheitsgründen auf dem Flughafenareal nicht autonom bewegen können, sondern während des ganzen Einsatzes durch den Einsatzdisponenten geführt werden müssen.

Gesamthaft gesehen, befindet sich SRZ im Kostenvergleich der zehn Kantone im Mittelfeld (5. Rang). Diese Rangierung erscheint in einem noch günstigeren Licht, wenn die zusätzliche Belastung durch die Zentrumsfunktion des Kantons und vor allem auch der Stadt Zürich sowie durch die Betreuung des Flughafens mit seinen Sicherheitsvorschriften und die vollständige Erfüllung der Qualitätsvorgaben des IVR mitberücksichtigt werden. Nach eingehender Prüfung der Kostenrechnung von SRZ und unter Einbezug der genannten Vergleiche erachtet die Gesundheitsdirektion die Kosten von insgesamt rund 8,5 Mio. Franken (Kostenstand: 2008) für die Erfüllung des Auftrages gemäss Leistungsvereinbarung in der erforderlichen hohen Qualität als angemessen.

Mit der Stadt Zürich wurde eine Inkraftsetzung der Leistungsvereinbarung rückwirkend auf den 1. Oktober 2009 vereinbart. Auf eine rückwirkende Verrechnung der Mehrkosten der im Zeitraum Juli 2008 bis September 2009 für den Kanton erbrachten Leistungen hat die Stadt Zürich verzichtet.

Die Vereinbarung ist nicht befristet. Sie kann erstmals auf den 31. Dezember 2014 jeweils auf das Jahresende mit einer Kündigungsfrist von zwölf Monaten aufgelöst werden.

5. Budgetierung

Dem Leistungsauftrag der Gesundheitsdirektion an das Polizeidepartement der Stadt Zürich, Dienstabteilung Schutz und Rettung, für die Einrichtung und den Betrieb einer kantonalen Alarmzentrale ist zuzustimmen. Die wiederkehrenden, gebundenen Ausgaben gehen zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, Konto 6310.3632, Beiträge an Gemeinden und Gemeindef Zweckverbände. Sie sind mit 2,1 Mio. Franken im Budget 2009 und mit 8,5 Mio. Franken im Entwurf zum Budget 2010 bzw. in den KEF-Planjahren 2011–2013 eingestellt. Eine Anpassung der Jahrespauschale von Fr. 8410000 erfolgt gemäss Leistungsvereinbarung bei einer Erhöhung oder einer Senkung der Vollkosten von SRZ von mindestens 2%, unter den in der Vereinbarung erwähnten Rahmenbedingungen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Leistungsauftrag gemäss § 44 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 an das Polizeidepartement der Stadt Zürich, Dienstabteilung Schutz und Rettung, für die Einrichtung und den Betrieb einer kantonalen Alarmzentrale wird zugestimmt.

II. Für die Einrichtung und den Betrieb einer Alarmorganisation im Kanton Zürich wird eine wiederkehrende, gebundene Ausgabe von Fr. 8410000 (Kostenstand: 2008) zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, bewilligt. Der Betrag erhöht oder vermindert sich gemäss den vertraglichen Bedingungen.

III. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, die entsprechende Vereinbarung zu unterzeichnen.

IV. Mitteilung an das Polizeidepartement der Stadt Zürich, Departementssekretariat, Bahnhofquai 3, Postfach, 8021 Zürich, das Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur, Stadthausstrasse 4a, 8402 Winterthur, sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi