

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Oktober 2018

1026. Ambulatorium Kanonengasse (Staatsbeitrag 2019–2022)

1. Geschichte des Ambulatoriums Kanonengasse

Die Anfänge des Ambulatoriums Kanonengasse gehen auf die Zeit der offenen Drogenszene auf dem Platzspitzareal zurück. Viele der Drogenabhängigen waren damals verwahrlost und in einem schlechten Gesundheitszustand. Zahlreiche Personen litten als Folge ihres Drogenkonsums an Infektionskrankheiten wie HIV/Aids und Hepatitis, die sich nahezu epidemisch ausbreiteten. Spezialisierte Angebote zur medizinischen Versorgung drogenabhängiger Menschen gab es kaum.

Im November 1986 eröffnete die Stadt Zürich in den Räumen der ehemaligen Polizeiwache Aussersihl das Krankenzimmer für Obdachlose (KFO). 1988 erfolgte der Umzug an die Kanonengasse und auf Beschluss des Stadtrates von Zürich hin die Ausweitung auf einen 24-Stunden-Betrieb. Neben der Versorgung von Spritzenabszessen, infizierten Wunden und fiebrigen Infekten wurden hier zahlreiche an Hepatitis oder Aids erkrankte Personen gepflegt. Das KFO beteiligte sich gleichzeitig an der Zürcher HIV- und Hepatitis-Präventionsarbeit, teilweise direkt auf dem Platzspitz im Rahmen des Zürcher Interventions-Pilot-Projektes (Zipp-Aids). Die Erkenntnis setzte sich durch, dass dank der Abgabe von sauberen Spritzen die Ausbreitung von HIV und Hepatitis eingedämmt werden kann. Seit 1987 können deshalb in Zürich drogenabhängige Personen gebrauchte gegen saubere Spritzen tauschen. Auch die sexuelle Übertragung von HIV und Hepatitis wurde auf dem Platzspitz thematisiert und entsprechende Informationen sowie Kondome abgegeben. Daneben gab es die Möglichkeit, sich gegen Hepatitis impfen zu lassen. Als weitere wichtige Voraussetzung dafür, dass drogenabhängige Personen überhaupt einer medizinischen Behandlung oder präventiven Massnahme zugänglich wurden, konnte die Substitutionsbehandlung mit Methadon eingeführt und unter anderem im KFO angeboten werden.

Als sich 1995 mit der Schliessung des Lettenareals die Drogenszene veränderte, wurde der stationäre Betrieb des KFO aufgegeben. Fortan stand nicht mehr die Behandlung von Drogenabhängigen im Vordergrund, sondern die ambulante medizinische Versorgung von marginalisierten Menschen im Allgemeinen. Im Laufe der Jahre reagierte das KFO mit seinem Angebot auf die veränderten Bedürfnisse. Neben den Substitu-

tionsprogrammen und der allgemeinmedizinischen Sprechstunde wurde 2003 eine auf Sexarbeiterinnen und weitere marginalisierte Frauen ausgerichtete gynäkologische Sprechstunde ins Leben gerufen. 2013 folgte die Eröffnung einer zahnärztlichen Sprechstunde für mittellose, unversorgte Menschen. Das Präventionsangebot des Ambulatoriums wurde über die Jahre beibehalten und richtete sich besonders an Menschen mit intravenösem Drogenkonsum und an Frauen im Sexgewerbe.

2. Heutige Situation

2006 wurde das KFO in Ambulatorium Kanonengasse umbenannt. Heute gehört es zu den Medizinisch-Sozialen Ambulatorien des Gesundheits- und Umweltdepartements der Stadt Zürich und ist weiterhin, seit über 30 Jahren, eine wichtige Anlaufstelle für marginalisierte Menschen in sozialen Grenzsituationen, die aus verschiedenen Gründen keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zur medizinischen Grundversorgung haben. Mit seinem differenzierten Angebot verhindert das Ambulatorium eine medizinische Unterversorgung dieser Bevölkerungsgruppen und bietet Beratung und Unterstützung bei der Erschliessung weiterführender medizinischer oder sozialer Hilfeleistungen an. Dies beugt kostenintensiven Folgebehandlungen vor und entlastet andere Institutionen des Gesundheitswesens. Weiterhin nimmt das Ambulatorium Kanonengasse einen wichtigen Präventionsauftrag in den Bereichen Sucht, HIV, Hepatitis und andere sexuell übertragbare Krankheiten wahr und betreibt aktiv Gesundheitsförderung für randständige Personen. Durch den Vertrieb von sterilem Injektionsmaterial zum Gratistausch unterstützt das Ambulatorium Kanonengasse auch weitere städtische und private Organisationen im Kanton Zürich. Dank seiner Sogwirkung auf Personen aus dem ganzen Kantongebiet reicht die Wirkung des Ambulatoriums zusätzlich weit über die Stadtgrenze hinaus.

3. Gewährung eines Staatsbeitrages

Die Gesundheitsdirektion hatte sich bereits bei der Eröffnung des KFO mit einer Subvention an dessen Defizitdeckung beteiligt und einen Teil der Kosten für die Spritzenabgabe in der Stadt Zürich übernommen. Mit RRB Nr. 594/2014 wurde dem Ambulatorium Kanonengasse für die Jahre 2014 bis 2018 eine Weiterführung des Staatsbeitrages im Sinne einer Defizitdeckung von 45% der beitragsberechtigten Kosten für Prävention und Gesundheitsförderung bei Personen ausserhalb der Regelversorgung mit einem Höchstbetrag von 1,3 Mio. Franken pro Jahr zugesprochen. Mit

Schreiben vom 13. September 2018 stellt die Stadt Zürich nun den Antrag auf eine weitere Ausrichtung von Staatsbeiträgen an die Präventionsleistungen des Ambulatoriums Kanonengasse für die Jahre 2019 bis 2022.

Die Aufrechterhaltung des medizinischen Angebotes sowie die Weiterführung der Präventionsarbeit und der Gesundheitsförderung durch das Ambulatorium Kanonengasse liegen im Interesse des Kantons. Mit dem niederschwelligen Zugang und seiner betrieblichen Organisation eignet sich das Ambulatorium insbesondere gut für die Verhütung und Früherkennung von Gesundheitsstörungen sowie die Gesundheitsförderung bei Personen, die ein erhöhtes Risiko für eine Suchtproblematik oder eine übertragbare Krankheit aufweisen und durch die medizinische Regelversorgung nur ungenügend erreicht werden. Diese Arbeit verursacht aber Kosten, die nicht an externe Kostenträger verrechnet werden können und in das Defizit des Ambulatoriums Kanonengasse fliessen.

Nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) treffen Bund und Kantone Massnahmen zur Kontrolle, Verminderung und Beseitigung von Risiken der Übertragung von Krankheiten. Die Kantone sind in ihrem Zuständigkeitsbereich zudem für die Umsetzung des nationalen Programmes gegen HIV und andere sexuell übertragbare Krankheitserreger zuständig (Art. 5 Abs. 1 Bst. c und 2 EpG). Gemäss § 46 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (GesG; LS 810.1) unterstützt der Kanton Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung (Gesundheitsförderung) und zur Verhütung, Früherkennung und Früherfassung von Krankheiten (Prävention). Insbesondere bekämpfen der Kanton und die Gemeinden den Suchtmittelmissbrauch (§ 48 GesG). Dabei kann der Kanton Massnahmen Dritter bis zu 100% subventionieren (§ 46 Abs. 2 GesG). Die Gemeinden, die sich mit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten befassen und dabei vom Kanton zum Vollzug beigezogen werden, können schliesslich durch den Kanton subventioniert werden (§ 54 Abs. 2 GesG).

Die Gesundheitsdirektion beteiligt sich an der Finanzierung derjenigen Leistungen des Ambulatoriums, die in den Bereichen Suchtmittelmissbrauch und übertragbare Krankheiten einen wesentlichen Präventionsanteil aufweisen, sowie an der Finanzierung von Leistungen, die zur allgemeinen Gesundheitsförderung bei marginalisierten Personen beitragen. Als Grundlage für die kantonale Subvention erarbeitete die Gesundheitsdirektion mit den Städtischen Gesundheitsdiensten Zürich eine Leistungsvereinbarung. Aufgrund des komplexen Settings ist eine Abgrenzung der präventiven bzw. gesundheitsfördernden Massnahmen von anderen Tätigkeiten des Ambulatoriums Kanonengasse nur teilweise möglich. In der Absicht, vorwiegend Leistungen mit präventivem bzw.

gesundheitsförderndem Charakter zu unterstützen, beteiligt sich die Gesundheitsdirektion deshalb an der Finanzierung des jährlich ausgewiesenen Defizits nach der Leistungsverrechnung an externe Kostenträger. Der Kostenteiler zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich wurde auf 55% zu 45% des Defizits festgelegt. Die zahnärztliche Sprechstunde ist von der kantonalen Subvention gänzlich ausgenommen und darf für die Berechnung des Defizits nicht berücksichtigt werden. Die Beurteilung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass der Kanton mit 1,3 Mio. Franken jährlich, auch bei einer weiten Auslegung des Präventionsbegriffes, einen hohen Anteil an nichtpräventiven Leistungen mitfinanziert hat. Um sich in Zukunft dem tatsächlich durch Massnahmen der Prävention und Gesundheitsförderung entstandenen Defizit anzunähern, wird der kantonale Beitrag ab 2019 auf höchstens 1 Mio. Franken pro Jahr begrenzt.

Dem Ambulatorium Kanonengasse wird für die Jahre 2019 bis 2022 eine Subvention von insgesamt höchstens 4 Mio. Franken als gebundene Ausgabe (§ 3 Abs. 2 lit. a Staatsbeitragsgesetz; LS 132.2) zugesichert. Der Betrag ist im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2019–2022 in der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, eingestellt und wird dem Konto 3636000000, Beitrag an private Organisationen ohne Erwerbszweck, belastet. Vorbehalten bleibt die Zustimmung des Kantonsrates zum entsprechenden Budgetkredit sowie Spar- und Sanierungsprogramme der Regierung, die zu Kürzungen des zugesicherten Betrages führen können.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Ambulatorium Kanonengasse wird für Massnahmen zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten und des Suchtmittelmissbrauchs, die einen wesentlichen Präventionsanteil enthalten, sowie für Massnahmen zur allgemeinen Gesundheitsförderung für die Jahre 2019 bis 2022 eine Subvention von höchstens 45% der beitragsberechtigten Kosten, höchstens aber Fr. 1 000 000 pro Jahr bzw. gesamthaft höchstens Fr. 4 000 000 als gebundene Ausgabe zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, zugesichert.

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

– 5 –

III. Mitteilung an das Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt
Zürich, Walchestrasse 31, 8021 Zürich (E), sowie an die Finanzdirektion
und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli