

Sitzung vom 28. Februar 2018

171. Dringliches Postulat (Kontrolle der Qualität ärztlicher Gutachten)

Kantonsrat Daniel Heierli, sowie die Kantonsrätinnen Kathy Steiner und Silvia Rigoni, Zürich, haben am 22. Januar 2018 folgendes dringliche Postulat eingereicht:

Wir fordern den Regierungsrat auf, einen Bericht zu erstellen über die Qualität ärztlicher Gutachten, die für Behörden im Kanton Zürich erbracht werden. Er soll insbesondere Auskunft über folgende Fragen geben:

1. Erfüllt die Oseara AG Aufgaben für die Kantonspolizei Zürich? Gibt es eine Leistungsvereinbarung zwischen der Kantonspolizei und der Oseara AG? Wie lautet diese? Beinhaltet sie auch Anforderungen an die Ausbildung der tätigen Ärzte? Welche?
2. Falls es eine solche Leistungsvereinbarung gibt: Wie wird ihre Einhaltung überprüft? Gelingt es der Oseara AG, die Vorgaben der Vereinbarung zu erfüllen? Gedenkt der Regierungsrat, allfällige Versäumnisse der Oseara AG tatenlos hinzunehmen?
3. Nicht nur die Polizei, auch Staatsanwaltschaft, Gerichte und andere Behörden benötigen ärztliche Gutachten und Beurteilungen in hoher Anzahl. Haben die verschiedenen kantonalen Behörden gemeinsame Qualitätsstandards für ärztliche Gutachten und ähnliche Tätigkeiten? Gibt es solche Standards direktionsübergreifend in der Verwaltung? Gibt es sie in einzelnen Direktionen? Wenn ja, wie sehen solche Standards aus?
4. Wie wird vorgegangen, wenn zusätzlich zum behördlich veranlassten medizinischen Gutachten ein zweites, von der Gegenseite veranlassenes Gutachten vorliegt, welches zu einem abweichenden Resultat kommt? Gibt es Verfahren für die Einschätzung der Seriosität und Verlässlichkeit von Gutachten? Kann der Regierungsrat garantieren, dass in solchen Fällen nicht willkürlich das den Behörden genehmere Gutachten berücksichtigt wird?

Für den Fall, dass dieser Bericht Mängel zutage bringen sollte, fordern wir vom Regierungsrat, die vorgesehene Behebung derselben ebenfalls aufzuzeigen und unverzüglich in die Wege zu leiten.

Begründung:

Ärztliche Gutachten, die von Behörden in Auftrag gegeben werden, können für die Betroffenen einschneidende Konsequenzen haben. Die Erwartung, dass diese Gutachten von einwandfreier Qualität sind, ist deshalb naheliegend und gerechtfertigt. Gleiches gilt für ärztliche Beurteilungen

wie Hafterstehungsfähigkeit, Transportfähigkeit oder Einschätzung der Suizidalität. Verschiedene Zeitungsberichte haben nun in letzter Zeit Bedenken bezüglich der Oseara AG hervorgerufen. Da diese Firma gemäss den Zeitungsartikeln auch für den Kanton Zürich tätig ist, drängt sich die Frage auf, wie der Kanton Zürich die Qualität der Leistungserbringer in diesem Bereich überprüft und garantiert.

Der Kantonsrat hat das Postulat an seiner Sitzung vom 29. Januar 2018 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Daniel Heierli, Kathy Steiner und Silvia Rigoni, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Zu Fragen 1 und 2:

Gestützt auf eine öffentliche Ausschreibung hat die Kantonspolizei Zürich mit der Unternehmung Oseara AG im April 2017 eine Leistungsvereinbarung über verschiedene für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche ärztliche Dienstleistungen abgeschlossen. Zu Beginn der Zusammenarbeit waren einzelne der eingesetzten Ärztinnen und Ärzte nicht im Besitz eines den Vorgaben des Vertrages entsprechenden Facharztstitels. Vereinzelt standen zudem Ärztinnen oder Ärzte im Einsatz, bei denen die notwendige Assistenzbewilligung oder die Meldung bezüglich bestehender Berufsausübungsbewilligung nicht vorlagen. Diese Einzelfälle waren dem Druck der Situation in der Aufbauphase geschuldet. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass es sich auch bei diesen Ärztinnen und Ärzten ausnahmslos um qualifizierte Fachpersonen handelte, bei denen die Bewilligungsvoraussetzungen vorgelegen hätten. Es sind denn auch keine Fälle bekannt, in denen die Leistungen der betreffenden Ärztinnen und Ärzte in irgendeiner Weise hätten beanstandet werden müssen. Nachdem das vereinzelt Fehlen eines Facharztstitels bekannt geworden war, verlangte die Sicherheitsdirektion, die Vorgaben der Leistungsvereinbarung vollumfänglich umzusetzen. Die Oseara AG hat Anfang Februar 2018 ausdrücklich zugesichert, dass bei den im Auftrag der Kantonspolizei zu erbringenden Dienstleistungen ab sofort und künftig ausschliesslich Fachärztinnen und Fachärzte eingesetzt werden, die über die entsprechenden gesundheitsrechtlichen Bewilligungen verfügen. Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Anfragen KR-Nr. 19/2018 betreffend Ausschaffungsflüge mit Ärzten, die nicht über die nötigen Qualifikationen verfügen, KR-Nr. 20/2018 betreffend Ärzte mit mangelhafter Qualifikation und KR-Nr. 21/2018 betreffend Vertrag der Kantonspolizei Zürich mit der Oseara AG verwiesen, in denen detailliert auf die in Ziff. 1 und 2 des Postulats gestellten Fragen eingegangen wird.

Zu Fragen 3 und 4:

Unabhängig von der vorliegenden Leistungsvereinbarung mit der Oseara AG wird im Postulat in allgemeiner Weise Auskunft zur Sicherstellung der Qualität bei von Behörden in Auftrag gegebenen Gutachten und ärztlichen Beurteilungen verlangt. Dazu ist Folgendes auszuführen:

Die Behörden sind in verschiedensten Bereichen (z. B. Straf- und Justizvollzugsverfahren, fürsorgerische Unterbringungen usw.) und bei mannigfaltigen Problemstellungen (z. B. Prüfung der Urteilsfähigkeit, der Hafterstehungsfähigkeit, des Vorliegens psychischer Störungen usw.) verpflichtet, medizinische Fachpersonen beizuziehen, um ärztliche oder psychiatrische Begutachtungen oder ärztliche Beurteilungen vornehmen zu lassen. Allgemein muss die gutachterliche Tätigkeit wie jede andere ärztliche Tätigkeit «lege artis» mit der erforderlichen Sorgfalt ausgeübt werden. Insbesondere sind dabei die Rechte der begutachteten Personen zu wahren und die ärztliche Entscheidung muss unabhängig von finanziellen Interessen getroffen werden (vgl. Art. 40 Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006, SR 811.11). Die an das Gutachten sowie an die Person des dafür beigezogenen Sachverständigen (wie Unabhängigkeit, keine Vorbefassung, ausreichende fachliche Qualifikation, Erfahrung usw.) zu stellenden Anforderungen ergeben sich aus den Vorgaben der anwendbaren Rechtserlasse, insbesondere aus dem Prozessrecht, das dem jeweiligen Verfahren zugrunde liegt (vgl. unter anderem: Art. 56, 62d, 64c Strafgesetzbuch [StGB, SR 311.0], Art. 182 ff. Strafprozessordnung [SR 312.0], Art. 446 und 450e Zivilgesetzbuch [SR 210], Art. 183 ff. Zivilprozessordnung [SR 272] usw.). Kantonal einheitliche Standards wurden nicht definiert. Da die beauftragten Gutachterinnen und Gutachter die unterschiedlichsten medizinischen Fragestellungen zu beurteilen haben und sich die von ihnen erwarteten Berichtserstattungen demzufolge auch hinsichtlich Inhalt, Tiefe und Umfang stark unterscheiden, wäre eine diesbezügliche Standardisierung über verschiedene Direktionen oder Ämter hinweg nicht sinnvoll. Dazu kommt, dass die zu begutachtenden Sachverhalte auch von der Komplexität her nicht vergleichbar sind. So ist beispielsweise an die Qualität eines Gutachtens, das die Gefährlichkeit einer Straftäterin oder eines Straftäters im Hinblick auf die Anordnung einer Verwahrung einschätzt, angesichts der Schwere der Folgen ein besonders strenger Massstab anzusetzen. Auch von daher wären allgemeingültige Richtlinien wenig hilfreich.

Verschiedene Fachrichtungen haben indessen Leitplanken für die Qualitätssicherung bei Begutachtungen erlassen, so z. B. die Fachkommission für psychiatrische und psychologische Begutachtung in Straf- und Zivilverfahren oder andere Fachgesellschaften für den Bereich der Versicherungsmedizin. Grundlage für Erstere stellt die Verordnung über psychiatrische und psychologische Gutachten in Straf- und Zivilverfahren vom 1./8. September 2010 (LS 321.4) dar, in der im Einzelnen verschiedene Gesichts-

punkte wie Voraussetzungen, Modalitäten, Verfahren und Entschädigung bei der Erteilung von Sachverständigenaufträgen geregelt sind. Im Bereich der Strafverfahren ergeben sich zudem gewisse Richtlinien aus den Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA; Stand 11. Oktober 2017, vgl. insbesondere Ziff. 10.5.2). Zur Gewährleistung der Qualität bei den von Ärztinnen und Ärzten ausgeübten Tätigkeiten tragen schliesslich auch standesrechtliche Vorgaben wie beispielsweise die von der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften 2015 veröffentlichten Richtlinien «Zwangsmassnahmen in der Medizin» bei. Aus diesen Gründen besteht kein Bedarf für weitergehende Regelungen.

Ärztliche Gutachten werden in der Regel von den Behörden im Rahmen eines formellen Rechtsverfahrens in Auftrag gegeben. Den Betroffenen steht es anlässlich der Wahrnehmung ihres rechtlichen Gehörs offen, Mängel des Gutachtens geltend zu machen und darauf beruhende Entscheide mit Rechtsmitteln anzufechten. Dabei unterliegt es der freien richterlichen Beweiswürdigung, inwieweit Zweifel an den gutachterlichen Ausführungen berechtigt, entgegenstehende Gutachten zu berücksichtigen oder Zweit- bzw. Obergutachten zu veranlassen sind. Durch den zur Verfügung stehenden Rechtsmittelweg kann eine möglicherweise willkürliche Beweiswürdigung korrigiert werden.

Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts haben Gutachten, die von Parteien, Verfahrensbeteiligten oder Privaten in einem Verfahren eingereicht werden, nicht den gleichen Stellenwert wie ein Gutachten, das von der Untersuchungsbehörde oder von einem Gericht in Auftrag gegeben wurde. Einem Privatgutachten kommt lediglich die Bedeutung einer der freien Beweiswürdigung unterliegenden Parteibehauptung bzw. eines Bestandteils der Parteivorbringen zu, nicht hingegen die Qualität eines Beweismittels. Privatgutachten sind mit Zurückhaltung zu würdigen, da sie oft nur eingereicht werden, wenn sie für die Auftraggeberin oder den Auftraggeber günstig ausfallen. Eine Privatgutachterin oder ein Privatgutachter ist nicht gleich unabhängig und unparteiisch wie die oder der amtliche Sachverständige, da sie bzw. er von der sie bzw. ihn beauftragenden Person nach deren Kriterien ausgewählt wird, zu dieser in einem Vertrags- und Treueverhältnis steht und von ihr auch bezahlt wird (vgl. zum Ganzen BGE 125 V 351 E. 3b S. 352 ff. und BGE 141 IV 369 E. 6.2 S. 373 f., je mit zahlreichen Hinweisen). Dazu kommt, dass behördlich beauftragte Sachverständige Gutachten unter der Strafdrohung von Art. 307 StGB («Falsches Zeugnis, Falsches Gutachten, Falsche Übersetzung») verfassen, was bei einem von der «Gegenseite» veranlassten Privatgutachten nicht der Fall ist. Auch von daher kommt einem privaten Gutachten nicht dieselbe Überzeugungskraft wie einem amtlichen Gutachten zu.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die medizinischen Beurteilungen der von der Oseara AG im Auftrag der Kantonspolizei eingesetzten Ärztinnen und Ärzte in fachlicher Hinsicht tadellos waren, auch wenn diese in der Vergangenheit in wenigen Einzelfällen von Fachpersonen stammten, die den Vorgaben der abgeschlossenen Leistungsvereinbarung nicht vollumfänglich genügten. Die Oseara AG jedoch sicherte zu, inskünftig für die im Auftrag der Kantonspolizei zu erbringenden medizinischen Leistungen nur noch Ärztinnen und Ärzte aufzubieten, welche die vertraglichen Voraussetzungen vollständig erfüllen. Bei dieser Sachlage ergibt sich kein weiterer Handlungsbedarf. Darüber hinaus sind keine Anzeichen ersichtlich, die darauf hindeuten würden, dass allgemein in Bezug auf die Qualität der von den Behörden des Kantons Zürich in Auftrag gegebenen ärztlichen Gutachten oder Beurteilungen Probleme bestünden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 18/2018 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli