

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. November 2020

1105. Zweite Welle der Corona-Pandemie, Entschädigung der Zusatzkosten von Covid-Spitälern (Ausgabenbewilligung)

A. Ausgangslage

Nachdem die Anzahl Hospitalisationen im Zusammenhang mit einer Erkrankung an Covid-19 über den Sommer relativ stabil war, steigen die Zahlen seit Anfang Oktober rapide an. Ende Oktober wurden in den Zürcher Spitälern so viele Personen infolge einer Covid-19-Erkrankung behandelt wie noch nie zuvor während der Pandemie. In Anbetracht der hohen Zahlen an täglich positiv getesteten Personen ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung in den nächsten Wochen weiter anhalten wird. Der Bedarf nach Spitalkapazitäten wird folglich zunehmen.

Um die Pandemie auch bei hohen Fallzahlen bewältigen zu können, braucht es die Unterstützung aller Spitäler im Kanton Zürich. Mit der Verfügung «Anordnungen und Empfehlungen an die Spitäler betreffend Corona-Virus» vom 17. März 2020 (6. Aktualisierung, gültig ab 17. Oktober 2020) hat die Gesundheitsdirektion (GD) Vorgaben zur Unterstützung der Spitäler bei der Bewältigung des Patientenaufkommens gemacht. Für die Behandlung der Covid-Patientinnen und -Patienten sind in erster Linie die definierten Covid-A- und Covid-B-Spitäler verantwortlich. Sie behandeln Patientinnen und Patienten mit und ohne Beatmungspflicht und solche im Schockzustand. Covid-A-Spitäler behandeln zusätzlich Patientinnen und Patienten mit schwerer Immunsuppression, in Aplasie oder hochdosierter Chemotherapie. Die Distribution der Covid-Patientinnen und -Patienten auf die Covid-A- und Covid-B-Spitäler erfolgt durch die Einsatzleitzentrale anteilmässig bezogen auf die Anzahl der in den Spitälern zur Verfügung stehenden Intensiv- und Normalbetten. Die Covid-C-Spitäler behandeln zurzeit ausschliesslich Patientinnen und Patienten, die erst im Spital erkrankt sind oder sich selbst zugewiesen haben («Walk-in-Patientinnen und -Patienten»). Bei intensivem Pflegebedarf können sie die Patientinnen und Patienten in ein Covid-A- oder Covid-B-Spital verlegen. Bei weiter stark steigenden Covid-Hospitalisationen besteht die Möglichkeit, dass die Anordnung an die Spitäler angepasst wird, sodass auch Covid-C-Spitäler verpflichtet werden, Covid-Patientinnen und Patienten zu behandeln.

B. Versorgungsplanerische Zielsetzung

Die Behandlung von Covid-Patientinnen und -Patienten in den Spitälern ist sehr ressourcenintensiv. Es fallen Zusatzkosten für Schutz- und Hygienemassnahmen sowie die Trennung von Covid- und Non-Covid-Patientinnen und -Patienten an. Zudem entstehen indirekte Kosten im Spitalbetrieb, da die spitalinternen Kapazitäten und Prozesse laufend an die dynamische Entwicklung angepasst werden müssen. Je nach Fallentwicklung muss zusätzliches Personal für die Intensivpflege angestellt werden oder müssen Stationen umfunktioniert oder für Non-Covid-Patientinnen und -Patienten geschlossen werden. Dies hat Auswirkungen auf die Verwaltung, die Raumnutzung und Personalplanung und führt zu direkten und indirekten Zusatzkosten, welche nicht durch die Tarife abgedeckt sind und gemeinwirtschaftliche Leistungen zur Bewältigung der Pandemie darstellen. Ausserdem sind die Opportunitätskosten der Spitäler bei der Behandlung von Covid-Patientinnen und -Patienten hoch. Der finanzielle Druck auf die Spitäler hat sich mit der Corona-Pandemie deutlich erhöht. Die Spitäler weisen ungedeckte Kosten auf. Eine solide finanzielle Grundlage ist für eine verlässliche Gesundheitsversorgung sehr wichtig. Mit der Entschädigung sollen die Zusatzkosten der Covid-Spitäler in der zweiten Welle der Corona-Pandemie abgegolten werden. Dadurch erhalten die Spitäler die notwendige finanzielle Sicherheit, damit sie die Gesundheitsversorgung beziehungsweise das Patientenwohl im Kanton Zürich auch in dieser ausserordentlichen Situation sicherstellen können.

Aus versorgungspolitischer Sicht ist insbesondere in der jetzigen Situation ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen aller Akteure unerlässlich. Ein maximaler Ausbau der Behandlungskapazitäten ist nur unter Einbezug aller Spitäler möglich. Die finanzielle Entschädigung ermöglicht den Zürcher Spitälern, die ihnen übertragene Verantwortung wahrzunehmen und sich mit einer vorausschauenden Eskalationsplanung dynamisch an die jeweilige Situation anzupassen und sich untereinander abzustimmen.

C. Massnahme

Die Zusatzkosten der Covid-A- und Covid-B-Spitäler sollen mittels einer pauschalen Entschädigung abgegolten werden. Zur Kalkulation der Entschädigung wurden die Kosten der Behandlung von Covid-Patientinnen und -Patienten aufgrund von Angaben der Spitäler zur Bettenzahl und den Behandlungskosten der Covid-Patientinnen und -Patienten sowie Prognosen zur Bettenauslastung durch Covid-Patientinnen und -Patienten abgeschätzt. Es wird davon ausgegangen, dass die Zusatzkos-

ten der Spitäler rund 20% der Behandlungskosten der Covid-Patientinnen und -Patienten betragen. Darin enthalten sind sowohl direkte Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Behandlung von Covid-Patientinnen und -Patienten, z. B. für zusätzliches Personal auf der Intensivpflegestation, als auch indirekte Kosten, weil die Pandemie Anpassungen im gesamten Betrieb bedingt. Die Zusatzkosten sollen anhand einer Pauschale pro Bett auf die Spitäler aufgeteilt werden. Eine Pauschale pro Bett ist ein einfacher und praktikabler Schlüssel, um die Zusatzkosten zur Bewältigung der zweiten Welle der Corona-Pandemie abzugelten. Zudem erfolgt auch die Verteilung der Covid-Patientinnen und -Patienten durch die Einsatzleitzentrale anhand der Bettenzahl. Die pauschale Entschädigung anhand der Bettenzahl gibt den Spitälern zudem die notwendige Planungssicherheit, welche sie in der jetzigen finanziell angespannten Situation benötigen. Bei der Entschädigung wird differenziert zwischen Intensivpflegebetten und Normalbetten. Durch die Kategorisierung wird den unterschiedlichen Kosten der Covid-Patientinnen und -Patienten Rechnung getragen. Die Pauschale beträgt Fr. 12 800 für ein Intensivpflegebett und Fr. 3200 für ein Normalbett. Sie wurde basierend auf internen Daten aus der ersten Welle der Corona-Pandemie zu den Kosten pro Tag auf einer Intensivpflegestation und einer Normalstation berechnet. Mit der Massnahme werden die Zusatzkosten vom 17. Oktober bis zum 31. Dezember 2020 abgegolten. Der Grund für die Rückwirkung ist, dass am 17. Oktober 2020 die Verfügung der GD «Anordnungen und Empfehlungen an die Spitäler betreffend Corona-Virus (6. Aktualisierung)» in Kraft trat, in der die Patientendistribution an die Covid-A- und Covid-B-Spitäler geregelt ist. Falls in einer zukünftigen Anordnung an die Spitäler auch Covid-C-Spitäler verpflichtet werden, Covid-Patientinnen und -Patienten zu behandeln, erhalten sie ebenfalls eine Pauschale in Abhängigkeit zu ihrer Anzahl Normalbetten. Die Pauschale würde anteilmässig für die Zeit ab Verpflichtung bis Ende Jahr berechnet. Nicht berücksichtigt wird, ob die Kapazitäten für Behandlungen inner- oder ausserkantonaler Patientinnen und Patienten eingesetzt werden. Die Gesundheitsdirektion wird aber beauftragt, zur Abgeltung jener Zusatzkosten, die auf die Behandlung ausserkantonaler Patientinnen und Patienten zurückgehen, mit den betroffenen Kantonen eine Vereinbarung anzustreben.

Die beschriebene Massnahme trägt zur Bewältigung der zweiten Welle der Corona-Pandemie bei. Daneben besteht das bereits beschlossene Massnahmenpaket zur Unterstützung der Spitäler bei der Bewältigung der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie für das Jahr 2020 (RRB Nr. 572/2020). Dieses wäre auch massgebend, falls elektive Eingriffe in den nächsten Wochen wegen einer akuten Knappheit von Behandlungs-

kapazitäten wie im Frühling 2020 erneut reduziert oder gar untersagt werden müssten. Das Massnahmenpaket wird im Frühling 2021 nach Vorliegen der Jahresergebnisse 2020 umgesetzt. Die Auswirkungen der zweiten Welle und die Fortsetzung der Pandemie im Jahr 2021 müssen zu diesem Zeitpunkt beurteilt werden.

D. Finanzielle Auswirkung

Die Zusatzkosten der Covid-A- und Covid-B-Spitäler betragen gemäss Schätzungen der GD rund 14,1 Mio. Franken. Bei Aufteilung des Beitrags anhand der Anzahl Betten auf die Covid-A- und Covid-B-Spitäler ergeben sich folgende finanzielle Entschädigungen pro Spital:

	Anzahl Intensiv- pflege betten	Anzahl Normal betten	Beitrag Intensiv pflegebetten (in Franken)	Beitrag Normalbetten (in Franken)	Beitrag Gesamt (in Franken)
Universitätsspital Zürich	64	830	819 000	2 656 000	3 475 000
Kantonsspital Winterthur	18	427	230 000	1 366 000	1 596 000
Stadtpital Triemli und Waid	26	564	333 000	1 805 000	2 138 000
Klinik Hirslanden	22	335	282 000	1 072 000	1 354 000
Kinderspital Zürich	25	134	320 000	429 000	749 000
Spital Limmattal	8	188	102 000	602 000	704 000
See-Spital Horgen	6	121	77 000	387 000	464 000
Spital Uster	7	165	90 000	528 000	618 000
GZO AG Spital Wetzikon	7	137	90 000	438 000	528 000
Spital Bülach	7	150	90 000	480 000	570 000
Spital Zollikerberg	6	156	77 000	499 000	576 000
Spital Männedorf	7	131	90 000	419 000	509 000
Klinik im Park	6	114	77 000	365 000	442 000
Universitätsklinik Balgrist	6	84	77 000	269 000	346 000
Total	215	3 536	2 754 000	11 315 000	14 069 000

Die Covid-C-Spitäler haben gemäss Kenndaten 2019 der GD 393 Normalbetten. Bei einer Verpflichtung dieser Spitäler erhalten diese gemäss dem genannten Ansatz für Covid-B-Spitäler ebenfalls eine Entschädigung anteilmässig für die Zeit ab Verpflichtung (frühestens 11. November 2020) bis Ende 2020. Diese beträgt für alle Covid-C-Spitäler insgesamt höchstens Fr. 838 000.

Die finanzielle Entschädigung der Spitäler wird Anfang 2021 abgerechnet. Sie fliesst nicht in die Berechnung der Mindererträge für KVG/IV-Leistungen gemäss RRB Nr. 572/2020 ein, da es sich um eine Vergütung für gemeinwirtschaftliche Leistungen zur Bewältigung der Pandemie handelt und nicht um KVG/IV-Erträge. Aus dem Charakter der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ergibt sich überdies, dass ein Einbezug der Krankenversicherer den Grundprinzipien der Spitalfinanzierung wi-

dersprechen würde. Die Entschädigungen werden aber als ordentliche Erträge betrachtet, die unter die Gewinnklausel der Massnahme M1 im Massnahmenpaket gemäss RRB Nr. 572/2020 fallen (Beiträge nach M1 nur soweit, als dadurch kein Gewinn erzielt wird).

Zur Umsetzung der Massnahme ist in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, für 2020 eine Ausgabe von Fr. 14 907 000 zu bewilligen.

Die gesetzliche Grundlage der Massnahme bildet § 54 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1), wonach der Kanton an die Kosten, die Dritten durch ihre Mitwirkung beim Vollzug des Epidemiengesetzes entstanden sind, Subventionen bis zu 100% der Kosten leisten kann, soweit diese nicht anderweitig gedeckt sind.

Subventionen gelten gemäss § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) als gebundene Ausgaben, wenn der Subventionszweck und der Höchstsatz festgelegt sind. Für die Unterstützung gemäss der vorliegenden Massnahme sind beide Voraussetzungen gemäss Staatsbeitragsgesetz erfüllt. Somit ist die Gebundenheit der entsprechenden Ausgaben gegeben. Der Entschädigung wird die Logik der Abgeltung von Zusatzkosten gemäss dem Massnahmenpaket zugunsten der Spitäler (RRB Nr. 572/2020) zugrunde gelegt. Damit ist sie als zusätzliche Ausgabe zum Massnahmenpaket zu betrachten, welches einen Gesamtumfang von 305 Mio. Franken für die drei Massnahmen M1 (Ertragsausfälle), M2 (Zusatzkosten) und M3 (Darlehen) aufweist.

Die erforderlichen Mittel sind im Budgetentwurf 2021 nicht eingestellt und können innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 6300 nicht kompensiert werden, sofern nicht der Nachtragskredit zum Massnahmenpaket (Vorlage 5632) betreffend die Leistungsgruppe Nr. 6300 vom Kantonsrat genehmigt wird und die Kosten des Massnahmenpakets deutlich geringer als geplant ausfallen, was wegen der zweiten Welle der Pandemie nicht zu erwarten ist. Die Voraussetzung für die Bewilligung einer Kreditüberschreitung ist gegeben (§ 22 Abs. 1 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [LS 611]). Ein Verzicht auf die Unterstützung würde die Bewältigung der Pandemie bezüglich der Sicherstellung von ausreichenden Behandlungskapazitäten erheblich beeinträchtigen und auch ein Aufschub ist aufgrund der Dringlichkeit der Aufgaben nicht möglich.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Entschädigung der Zusatzkosten der Covid-Spitäler zur Bewältigung der zweiten Welle der Corona-Pandemie wird zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 572/2020 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 14907000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 319907000.

II. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, zur Abgeltung jener Zusatzkosten, die auf die Behandlung ausserkantonaler Patientinnen und Patienten zurückgehen, mit den betroffenen Kantonen eine Vereinbarung anzustreben.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli