

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. März 2020

231. Gesundheitsdirektion (Bekämpfung neues Coronavirus, Massnahmen, Ausgabenbewilligung, Stellenplan Geschäftsfeld Medizin)

1. Ausgangslage

Nach dem Ausbruch der vom neuen Coronavirus verursachten Krankheit (Corona Virus Disease, COVID-19) in China hat die Krankheit gegen Ende Januar 2020 Europa erreicht. Im Lauf des Monats Februar hat die Gesundheitsdirektion die Kantonsapotheke ermächtigt, Schutzmaterial zu beschaffen. Mit der zunehmenden Ausbreitung der Krankheit und insbesondere mit dem Auftreten der ersten Erkrankungen in der Schweiz hat sich die Situation in der Weise verändert, dass umfangreichere Massnahmen erforderlich sind.

2. Massnahmen

2.1 Allgemeine Anmerkungen

Bei den erwähnten Massnahmen der Gesundheitsdirektion handelt es sich einerseits um solche der Kantonsapotheke Zürich, die für die Vorhaltung von Medikamenten und medizinischem Verbrauchsmaterial zuständig ist. Andererseits sind es Massnahmen des Direktionssekretariats der Gesundheitsdirektion als verantwortliche kantonale Organisation für die Steuerung und Koordination der Gesundheitsversorgung auch im Epidemie- bzw. Pandemiefall. Die Verantwortung der Gesundheitsdirektion erstreckt sich auch auf die Sicherstellung des ärztlichen Notfalldienstes (§ 17b Gesundheitsgesetz [LS 810.1]).

2.2 Beschaffung von Schutzmaterial

Die Vorratssituation der Kantonsapotheke in Bezug auf mechanische und chemische Schutzartikel für das Medizinal- und Sicherheitspersonal wurde im Zusammenhang mit dem Bekanntwerden der ersten Fälle von COVID-19-Erkrankungen überprüft. Während die Lagersituation bei den einfachen chirurgischen Hygienemasken, bei den Einwegkitteln und bei den Händedesinfektionsmitteln als ausreichend beurteilt wurde, fehlten in erster Linie Masken mit verbesserter Schutzfunktion der Schutzklassen FFP2 und FFP3 sowie Einweguntersuchungshandschuhe.

Mit Verfügungen vom 4. und 27. Februar 2020 bewilligte die Gesundheitsdirektion Ausgaben von insgesamt Fr. 950 000 für die Beschaffung von 110 000 Schutzmasken der Schutzklassen FFP2 und FFP3 und von rund 1 000 000 Einweguntersuchungshandschuhen durch die Kantonsapotheke.

2.3 Logistik

Die Kantonsapotheke hat Schutzmaterial im Umfang von mehr als 300 Paletten in den geschützten Lagern Pfäffikon und im GOPs an der Spöndlistrasse eingelagert. Die Lager und die Flächen am Standort Schlieren werden vollständig für das Routinegeschäft – die Versorgung der Spitäler (insbesondere Universitätsspital [USZ]) – benötigt. Die personellen Mittel sind ebenfalls nur auf den Routinebetrieb ausgerichtet.

Am Lagerstandort Zürich-USZ wurde mit Unterstützung des Zivilschutzes eine behelfsmässige Warenausgabe eingerichtet, die ihren Betrieb am 2. März 2020 aufgenommen hat. Diese ist jedoch nicht für den Dauerbetrieb mit seinen zu erwartenden Umschlagsmengen und -frequenzen von mehreren 100 Bestellungen pro Tag geeignet. Deshalb muss für die Versorgung von rund 6000 Institutionen des Gesundheitswesens (Spitäler, Arztpraxen usw.) im Kanton Zürich mit Schutzmaterial möglichst rasch eine neue Lager- und Auslieferlogistik mit einem externen Logistikdienstleister aufgebaut werden.

Es wurden Offerten von drei Dienstleistungsunternehmen eingeholt, wobei der Verzicht auf eine Ausschreibung aufgrund der hohen Dringlichkeit des Auftrags submissionsrechtlich zulässig ist. Die Offerte der Post CH AG entsprach den Erwartungen und Bedürfnissen der Kantonsapotheke am besten. Die Post CH AG geht von Kosten von rund Fr. 250 000 für die Abwicklung der Bestellungen (Berechnungsbasis 3500 Bestellungen) über ihre Verteilzentren und von rund Fr. 50 000 für die Zuliefertransporte ab Lager der Kantonsapotheke (Pfäffikon und Zürich-USZ) zu den Verteilzentren der Post aus. Mitsamt der Mehrwertsteuer und einer Reserve für Ungenauigkeiten der Kostenschätzung belaufen sich die Kosten für die externe Logistik auf höchstens Fr. 350 000. Die Kantonsapotheke ist zu ermächtigen, den entsprechenden Dienstleistungsvertrag mit der Post CH AG abzuschliessen.

2.4 Temporäre personelle Verstärkung der Kantonsapotheke

Für die Abwicklung der Schutzmaterialbestellungen der berechtigten Kunden (Zürcher Gesundheitsversorgungseinrichtungen) wird durch die Kantonsapotheke ein separater Webshop und ein Bestellbüro eingerichtet. Zur personellen Besetzung des Bestellbüros reichen die bestehenden personellen Mittel nicht aus. Für die Besetzung des Webshops und für die personelle Verstärkung im betrieblichen Pandemiemanagement zur Sicherstellung des Versorgungsauftrags wird sich die Kantonsapotheke als versorgungsnotwendiger Betrieb befristet auf vorerst sechs Monate mit externem Temporärpersonal verstärken. Von den erforderlichen sieben Stellen entfallen drei Stellen auf das Bestellbüro und vier Stellen auf das betriebliche Pandemiemanagement. Die Kosten für diese temporären Mitarbeitenden belaufen sich auf höchstens Fr. 300 000.

2.5 Triagestelle

Im Auftrag der Gesundheitsdirektion organisiert die Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) den ärztlichen Notfalldienst. Sie betreibt dazu mit ihrer Tochtergesellschaft AGZ Support AG eine durch den Kanton und die Gemeinden finanzierte Triagestelle, die über die Notfallnummer 0800336655 während 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche erreichbar ist. Dieser Triagestelle kommt zur Sicherstellung einer geordneten Versorgung und Triage der Patientinnen und Patienten im Pandemiefall und für eine grösstmögliche Entlastung der Notfallstationen der Spitäler eine entscheidende Rolle zu, denn sie ist die erste Anlaufstelle für die Einwohnerinnen und Einwohner beim Auftreten von Symptomen der Krankheit COVID-19.

Die Triagestelle ist in Räumlichkeiten in Zürich Oerlikon untergebracht. Schon heute ist die Triagestelle darauf eingerichtet, dass bei hoher Anruflast ein Teil der Mitarbeitenden die Anrufe auf die Notfallnummer im Homeoffice bearbeitet; dazu sind zwölf externe Arbeitsplätze fest installiert und in das Anruflsystem eingebunden. Bei einer möglichen grossräumigen Ausbreitung von COVID-19 ist die Sicherstellung des Betriebs der Triagestelle gefährdet (krankheitsbedingter Ausfall von Mitarbeitenden, behördlich angeordnete Massnahmen wie Quarantäne, kein Zugang der Mitarbeitenden zum Arbeitsplatz usw.).

Um auch auf das Worst-Case-Szenario einer stark eingeschränkten Erreichbarkeit der Triagestelle für die Mitarbeitenden oder einer grösseren Anzahl von erkrankten Mitarbeitenden vorbereitet zu sein, sollen zusätzlich zu den bestehenden zwölf weitere 25 Homeoffice-Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Kosten dafür werden von der bestehenden Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und AGZ nicht gedeckt; sie müssen zusätzlich bewilligt werden. Sie belaufen sich auf einmalig Fr. 70 000 für die Beschaffung und Einrichtung der entsprechenden 25 Laptop-Computer und auf monatlich wiederkehrende Kosten von Fr. 20 000 für die Lizenzen des Dispositions- und Informationssystems für die 25 Geräte während der Dauer des Notregimes. Ausgehend von einer möglichen Dauer dieses Regimes von sechs Monaten belaufen sich die nicht von der Vereinbarung gedeckten Zusatzkosten der AGZ Support AG auf höchstens Fr. 190 000.

2.6 Information der Bevölkerung

Da mit einer weiteren Ausbreitung der Krankheit zu rechnen ist, wird eine breit angelegte Information aller Anspruchsgruppen vorbereitet. Die Kosten sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht im Detail bekannt, da die Zielgruppen und die Art der Information erst zu einem späteren Zeitpunkt genauer definiert werden können. Es wird mit Kosten von höchstens Fr. 250 000 gerechnet.

2.7 Reserven für Unvorhergesehenes

Vor dem Hintergrund der völlig ungewissen Entwicklung der Lage rund um die COVID-19-Erkrankungen ist es wichtig, dass die Gesundheitsdirektion über einen angemessenen Handlungsspielraum für die rasche Umsetzung weiterer Massnahmen zur Bekämpfung dieser Erkrankungen verfügt. Dazu soll eine entsprechende Reserve von Fr. 500000 bewilligt werden. Ob und – wenn ja – in welchem Umfang diese Mittel beansprucht werden, lässt sich heute nicht vorhersagen.

3. Zusätzlicher Stellenbedarf

3.1 Aufgaben des Kantonsärztlichen Dienstes im Bereich der übertragbaren Krankheiten

Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 (EpG, SR 818.101) melden Ärztinnen und Ärzte, Spitäler und andere öffentliche oder private Institutionen des Gesundheitswesens Beobachtungen zu übertragbaren Krankheiten mit den Angaben, die zur Identifizierung der erkrankten, infizierten oder exponierten Personen sowie zur Feststellung des Übertragungswegs notwendig sind, der zuständigen kantonalen Behörde und bei bestimmten Erregern zusätzlich direkt dem Bundesamt für Gesundheit (BAG). Im Kanton Zürich ist der Kantonsärztliche Dienst die Meldestelle gemäss EpG (§ 3 Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 19. März 1975 [VV EpiG, LS 818.11]).

Gemäss Art. 19 Abs. 1 EpG treffen Bund und Kantone im Rahmen des üblichen Szenarios «Eingrenzung» Massnahmen zur Kontrolle, Verminderung und Beseitigung von Risiken der Übertragung von Krankheiten. Sobald beim Kantonsärztlichen Dienst eine Meldung der behandelnden Ärztin oder des behandelnden Arztes über eine meldepflichtige übertragbare Krankheit eingegangen ist, stellt dieser als zuständige Behörde einerseits sicher, dass die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt die notwendigen Massnahmen im unmittelbaren Umfeld der erkrankten Person eingeleitet hat. Andererseits sucht er im Umfeld der erkrankten Person aktiv nach möglichen weiteren exponierten Fällen, um die erforderlichen Massnahmen zur Unterbrechung einer möglichen Übertragungskette in die Wege zu leiten. Dieses sogenannte Contact Tracing ist zwar sehr zeitintensiv, kann jedoch im Normalfall, das heisst bei Einzelfallerkrankungen oder bei kleineren lokalen Ausbrüchen (z. B. Masernausbruch in einer Schulklasse, landendes Flugzeug mit erkrankten Passagieren), als Teil des Tagesgeschäftes vom bestehenden Ärzteteam des Kantonsärztlichen Dienstes bewältigt werden.

3.2 Ausrichtung des Geschäftsfeldes Medizin auf Krisenlagen

Nach dem Ausbruch von COVID-19 in China hatte der Kantonsärztliche Dienst eine gewisse Vorlaufzeit, um – in enger Abstimmung mit dem BAG und den anderen Kantonen – das Dispositiv für die Bekämpfung dieser meldepflichtigen Infektionskrankheit hochzufahren (Erlass von Weisungen an die Ärzteschaft, Bestimmung von designierten Abklärungs- und Behandlungsspitalern, Schulung von Contact Tracern usw.). Nachdem anfänglich die Situation mit bloss einigen Verdachtsfällen im Kanton Zürich vom Team des Kantonsärztlichen Dienstes – mit einem zwar sehr grossen zeitlichen Mehraufwand – noch gut bewältigt werden konnte, änderte sich die Situation nach Bekanntgabe des ersten bestätigten Falles im Kanton Zürich schlagartig: Die Gesundheitsdirektion wurde mit Anfragen aus der Ärzteschaft, den Spitälern, Alters- und Pflegeheimen, weiteren Institutionen des Gesundheitswesens, der Privatwirtschaft (insbesondere von Veranstaltern), anderen Amtsstellen der kantonalen und kommunalen Verwaltung, der Medien und der Bevölkerung regelrecht überschwemmt.

Hinzu kommt der hohe Zeitaufwand für die Abwicklung der Verdachtsfälle und der bestätigten Fälle. Der Kantonsärztliche Dienst kann seine Aufgaben in der Epidemienbekämpfung nur noch unter Zuhilfenahme zusätzlicher Mittel sicherstellen. Neben dem Einbezug der übrigen Mitarbeitenden des Geschäftsfeldes Medizin werden auch Mitarbeitende aus anderen Geschäftsfeldern sowie Externe für die Betreuung des Quarantänetelefon, das Contact Tracing, die Unterstützung des Ärzteteams bei den zusätzlich anfallenden administrativen Arbeiten usw. eingesetzt. Dabei handelt es sich um kurzfristige Hilfestellungen, die nicht über einen längeren Zeitraum erhalten werden können, da die unterstützenden Personen an ihren angestammten Arbeitsplätzen fehlen. Ebenfalls weitgehend liegen bleibt das Tagesgeschäft des Geschäftsfeldes Medizin (Aufsicht über Medizinalpersonen, Bewilligungserteilungen usw.).

Der Ausbruch von COVID-19 zeigt, dass der Kantonsärztliche Dienst personell nur auf den sogenannten Courant normal mit der Handhabung von kleineren, lokalen Expositionen (wie z. B. Masernausbrüche an einer Schule) ausgerichtet ist.

Nicht eingerichtet ist er hingegen auf grosse, flächendeckende Ereignisse, deren Kadenz in den letzten 20 Jahren zugenommen hat (SARS, Vogelgrippe, MERS, Ebola-Fieber, ZIKA-Virus usw., von denen allerdings keines auch nur annähernd das Ausmass von COVID-19 erreicht hat). Aufgrund der engen Vernetzung und Mobilität der Weltbevölkerung sind weitere künftige grosse Epidemien wahrscheinlich. Gemäss heutigem Kenntnisstand muss zudem davon ausgegangen werden, dass Wiedererkrankungen mit COVID-19 möglich sind, was bedeuten würde, dass sich das Virus in wiederkehrenden Wellen verbreiten und zusätzlich zur saisonalen Grippe etablieren würde.

Daraus folgt eine Abkehr von der bisherigen Ausrichtung auf kleine, lokale Expositionen hin zu grösseren Ereignissen, welche einerseits einen hohen Handlungsdruck auf den Kantonsärztlichen Dienst betreffend Epidemienbekämpfung und andererseits eine sehr grosse Informationsnachfrage auslösen. Dafür muss die Gesundheitsdirektion gerüstet sein. Auch wenn mittlerweile der Wechsel vom Szenario «Eingrenzung» zum Szenario «Milderung» stattgefunden hat, braucht es im Team des Kantonsärztlichen Dienstes, in der Kommunikation und in der Administration im Hinblick auf das ebenfalls ressourcenintensive neue Szenario und zur Vorbereitung auf künftige Epidemien und erneute Ausbrüche von COVID-19 zusätzliches Personal.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass zusätzliche Kapazitäten in der strategischen Führung erforderlich sind. Während die fachlich tätigen Mitarbeitenden konkrete Aufgaben in der Epidemienbekämpfung erfüllen, fehlt eine Führungsunterstützung, welche die erforderliche Kenntnisse und Erfahrung im Krisenmanagement sichergestellt. Eine entsprechende Fachkraft muss Stabsaufgaben übernehmen können, aber auch bereits im Vorfeld die nötigen Vorbereitungsarbeiten zur Krisenbewältigung leisten.

Der Stellenplan ist daher wie folgt zu ergänzen:

- 1,0 Stellen Oberarzt/-ärztin, Lohnklasse 22
- 1,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in (Stabsaufgaben), Lohnklasse 20
- 0,8 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in (Kommunikation), Lohnklasse 20
- 0,5 Stellen Assistenzarzt/-ärztin, Lohnklasse 19
- 1,0 Stellen Verwaltungssekretär/in, Lohnklasse 12

Es handelt sich dabei um eine Stellenaufstockung im Umfang von insgesamt 4,3 Stellen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Kosten für Massnahmen

Die Kantonsapotheke wurde gestützt auf entsprechende Verfügungen der Gesundheitsdirektion beauftragt, Schutzmaterial zur Krankheitsbekämpfung im Umfang von Fr. 950 000 zu beschaffen (siehe Ziff. 2.2). Zur Verteilung des Schutzmaterials ist einerseits ein externer Dienstleistungsauftrag an ein Logistikunternehmen erforderlich (Fr. 350 000; siehe Ziff. 2.3) und andererseits eine Rekrutierung von Temporärmitarbeitenden in der Kantonsapotheke (Fr. 300 000; siehe Ziff. 2.4). Im Sinne nachträglicher Aufbaurkosten, welche gemäss der bisherigen Vereinbarung mit der Gesundheitsdirektion vom Kanton zu tragen sind, wird zudem die

Triagestelle des ärztlichen Notfalldienstes, die von der AGZ Support AG betrieben wird, zur Bereitstellung mobiler Arbeitsplätze unterstützt, um die Triageleistungen auch im Epidemiefall sicherstellen zu können (Fr. 190 000; siehe Ziff. 2.5). Ferner sind Massnahmen betreffend allgemeine Verhaltensempfehlungen an die Bevölkerung geplant (Fr. 250 000; siehe Ziff. 2.6).

Weil sich die Lage in der Krankheitsbekämpfung sehr rasch verändern kann, ist ergänzend eine Reserve von Fr. 500 000 vorgesehen (siehe Ziff. 2.7). Sie darf ausschliesslich für Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 verwendet werden. Die Gesundheitsdirektion wird in der Rechnung des Jahres 2020 und mit der Abrechnung der Ausgabenbewilligung über die Verwendung der Reserve sowie die Verwendung der übrigen Mittel Bericht erstatten.

Die Kosten für Materialbeschaffung sowie die externen Logistikkosten (Dienstleistungsauftrag) und die internen Logistikkosten (Zusatzaufwand der Kantonsapotheke) fallen bei der Kantonsapotheke an. Weil es sich um Aufwand im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Krankheiten handelt, sind die Kosten von der für die Bekämpfung zuständigen Einheit zu übernehmen, das heisst vom Direktionssekretariat der Gesundheitsdirektion (Geschäftsfeld Medizin) und damit von der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung. Diese Regelung ist analog zu jener für die allgemeinen Vorhalteleistungen der Kantonsapotheke zugunsten der Notversorgung mit Medikamenten, die als Abgeltung für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Rahmen der allgemeinen Gesundheitsvorsorge ebenfalls vom Direktionssekretariat der Gesundheitsdirektion getragen werden (Leistungsgruppe Nr. 6200). Die Ausgaben zugunsten der Triagestelle werden aufgrund ihrer Verwendung im Zusammenhang mit COVID-19 ebenfalls von der Leistungsgruppe Nr. 6200 übernommen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Kosten zur Bekämpfung von COVID-19 zusammen. Die entsprechenden Mittel für die Massnahmen im Umfang von Fr. 2 540 000 sind im Budget 2020 nicht eingestellt und können innerhalb der Leistungsgruppe nicht kompensiert werden.

	Aufwand in Franken
Schutzmaterial (GD-Verfügungen vom 5. Februar und 27. Februar 2020)	950 000
Sicherstellung Logistik (externe Dienstleistungen)	350 000
Temporäre Verstärkung (7,0 VZÄ)	300 000
Triagestelle AGZ	190 000
Information der Bevölkerung	250 000
Subtotal	2 040 000
Reserve	500 000
Total	2 540 000

Kosten infolge Anpassung des Stellenplans

Die 4,3 nicht saldoneutralen Stellen ergeben einen jährlichen Lohnaufwand von insgesamt rund Fr. 700 000 (einschliesslich Lohnnebenkosten). Die entsprechenden Mittel sind im Budget 2020 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2020–2023 nicht eingestellt. Sie werden bei der Erarbeitung des Budgets 2021 bzw. im KEF 2021–2024 zu berücksichtigen sein.

Gebundenheit der Ausgaben

Bei den Kosten für die Massnahmen von Fr. 2 540 000 wie auch bei den jährlichen Lohnkosten von Fr. 700 000 handelt es sich um gebundene Ausgaben (§ 37 Abs. 2 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]): Die Bekämpfung von COVID-19 erfordert unmittelbare Massnahmen sowohl zur Eindämmung der Krankheit in der Schweiz als auch im Kontext der internationalen Anstrengungen zur Verhinderung einer Pandemie. Alternative Handlungsoptionen bestehen nicht. Hinsichtlich der Aufstockung des Stellenplans besteht sowohl in der kurzen Frist als auch, in Bezug auf den unbefristeten Charakter der Stellen, mittel- und langfristig aufgrund des hohen Handlungsdrucks im Kantonsärztlichen Dienst kein Handlungsspielraum.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Krankheit wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 2 540 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, bewilligt.

II. Die Verfügungen der Gesundheitsdirektion für die Beschaffung von Verbrauchsmaterial zur Pandemievorsorge (Atemschutzmasken, Untersuchungshandschuhe) vom 4. Februar 2020 und vom 27. Februar 2020 werden aufgehoben.

III. Die Kantonsapotheke Zürich wird ermächtigt, den Dienstleistungsauftrag mit der Post CH AG gemäss Ziff. 2.3 der Erwägungen abzuschliessen.

IV. Der Stellenplan der Gesundheitsdirektion wird mit Wirkung ab 1. April 2020 wie folgt ergänzt:

Unbefristete Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Oberarzt/-ärztin	22
1,8	Wissenschaftliche Mitarbeiter/in	20
0,5	Assistenzarzt/-ärztin	19
1,0	Verwaltungssekretär/in	12
4,3		

V. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli