

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. Juni 2020

642. Sicherstellung der Beatmungskapazitäten im Kanton Zürich, gebundene Ausgabe

I. Ausgangslage

Wenn Erkrankungen am neuen Coronavirus (SARS-CoV-2) einen schweren Verlauf nehmen, muss die betroffene Person hospitalisiert werden. 20–25% dieser Personen bedürfen einer intensivmedizinischen Behandlung. Die häufigste Komplikation bei einem schweren Krankheitsverlauf infolge einer Infektion mit SARS-CoV-2 ist das «acute respiratory distress syndrome» (ARDS), eine Schädigung der Kapillarwand in der Lunge, das indirekt durch das Immunsystem beziehungsweise direkt durch das Virus ausgelöst wird. Beim ARDS kommt es zu einem Flüssigkeitsstau im Lungengewebe, der sowohl die Atembewegung als auch den Gasaustausch beeinträchtigt. Der dadurch entstehende Sauerstoffmangel im Blut gefährdet verschiedene Organe und damit das Leben der Patientin oder des Patienten. In vielen dieser Fälle kann das Überleben nur mithilfe mechanischer Beatmung sichergestellt werden; die Aussichten auf Erfolg liegen zwischen 50% und 80%. Bei zunehmender Ausbreitung der Krankheit in der Bevölkerung nimmt daher auch der Bedarf an Beatmungsgeräten zu. Im Kanton Zürich wurden im Höhepunkt der ersten Pandemiewelle neben anderen intensivmedizinisch behandelten und teilweise künstlich beatmeten Patientinnen und Patienten zusätzlich 60 an COVID-19 erkrankte Personen gleichzeitig beatmet.

Nachdem SARS-CoV-2 gegen Ende Januar 2020 Europa erreicht hatte, stiegen insbesondere im Lauf des Monats März 2020 die Fallzahlen in der Schweiz stark an. Der Bund zentralisierte die Beschaffung von Beatmungsgeräten. Die Kantone, aber auch die Spitäler konnten keine Beatmungsgeräte mehr beschaffen, ausser über den Bund. Der Bund beschaffte 1200 Beatmungsgeräte des Typs Hamilton T1 Military für das schweizerische Gesundheitswesen und stellte diese den Kantonen zur Sicherstellung der Versorgung und des Bedarfs der Bevölkerung umgehend zur Verfügung. Der Bund gab in dieser Phase des Aufwuchses keine Preise für die Beatmungsgeräte bekannt.

90 Beatmungsgeräte wurden dem Kanton Zürich zugeteilt und ausgeliefert. Die Gesundheitsdirektion hat 70 dieser 90 Beatmungsgeräte unter Berücksichtigung versorgungsplanerischer Grundsätze unter den Spitälern wie folgt aufgeteilt (20 Beatmungsgeräte blieben beim Kanton eingelagert):

Spital	Anzahl Geräte	
	Hamilton	T1 Military
Stadtspital Triemli		26
Universitätsspital Zürich		20
GZO Spital Wetzikon		3
Spital Zollikerberg		2
Spital Männedorf		3
Seespital, Standort Horgen		5
Spital Uster		3
Spital Bülach		4
Spital Limmattal		4
Nicht ausgeliefert		20
Total		90

Am 11. Mai 2020 bezifferte der Bund erstmals die Kosten für die Beatmungsgeräte. Er verlangte pro Gerät einen Kaufpreis von Fr. 40 899.66 oder eine Tagesmiete von Fr. 409. Nach Intervention der Kantone wurde der Preis am 9. Juni 2020 auf Fr. 30 000 pro Beatmungsgerät für den Kauf oder pauschal Fr. 10 000 für die Miete eines Beatmungsgeräts von der Auslieferung bis zum 30. Juni 2020 gesenkt (jeweils ohne MWSt). Der Listenpreis für ein Hamilton-T1-Military-Beatmungsgerät beträgt Fr. 58 413.80 (ohne MWSt). Der Bund gewährt den Kantonen damit einen substanziellen Rabatt zur Förderung der Versorgungssicherheit, die sie zu gewährleisten haben.

Die Kantone haben dem Bund bis am 25. Juni 2020 zurückzumelden, wie viele Beatmungsgeräte sie mieten und damit bis am 30. Juni 2020 zurückgeben und wie viele Beatmungsgeräte sie kaufen. Dem Bund zurückgegebene Geräte werden gemäss Angaben des Bundes an Drittstaaten verkauft. Sie stehen ab sofort und damit auch für eine allfällige zweite Welle des neuen Coronavirus oder andere Pandemien nicht mehr zur Verfügung.

2. Nutzen aus Sicht der Versorgungsplanung

Dank der noch rechtzeitig durch den Bund und die Kantone ergriffenen Massnahmen konnte eine Überlastung der Spitalversorgung verhindert werden. Die Zahl der Neuinfektionen ist seit Anfang April 2020 rückläufig und blieb danach tief. Gleichwohl ist der weitere Verlauf der Pandemie ungewiss; ein erneuter Anstieg der Anzahl Erkrankungen kann nicht ausgeschlossen werden.

Um im Falle einer zweiten Pandemiewelle vorbereitet zu sein, ist die Vorhaltung einer angemessenen Anzahl von zusätzlichen Beatmungsgeräten notwendig. Wie die Erfahrung aus der ersten Pandemiewelle zeigt, ist die Beschaffung von Beatmungsgeräten in Krisenzeiten fast nicht möglich und selbst bei Verfügbarkeit von passenden Geräten sind überraschende Preise zu bezahlen.

Aus medizintechnischer Sicht bieten die vom Bund zugewiesenen Beatmungsgeräte des Typs Hamilton T1 Military verschiedene Vorteile: Um die Beatmungskapazitäten in den Spitälern zu erhöhen, wurden unter anderem Respiratoren aus Operationssälen umfunktioniert. Der Betrieb dieser Respiratoren bindet jedoch viele personelle Mittel, die in Kombination mit Beatmungsgeräten zur Intensivpflege – wie unter anderem diejenigen des Typs Hamilton T1 – deutlich effizienter eingesetzt werden könnten. Dies ist letztlich massgebend dafür, wie viele Patientinnen und Patienten gleichzeitig behandelt werden können: Durch den flächendeckenden Einsatz von Beatmungsgeräten zur Intensivpflege können mehr Personen gleichzeitig beatmet werden. Ein weiterer Vorteil der Beatmungsgeräte des Typs Hamilton T1 Military ist die vielseitige Verwendungsmöglichkeit auch in improvisierten Verhältnissen. Nur mit dieser Art von Geräten können zum Beispiel Intensivpflegeplätze in Messehallen unter Verwendung von Sauerstoffflaschen oder gar Raumluft betrieben werden.

3. Massnahmen zur Sicherstellung der Beatmungskapazitäten

Die Erfahrungen aus der ersten Pandemiewelle haben gezeigt, dass in den Zürcher Spitälern unter Berücksichtigung der infrastrukturellen und personellen Anforderungen rund 70 zusätzliche Beatmungsgeräte betrieben werden könnten. Für die Nutzung von mehr Beatmungsgeräten fehlen die personellen Mittel. Von den 90 vom Bund zugewiesenen Beatmungsgeräten werden demnach 70 zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit im Kanton benötigt. Diese Beatmungsgeräte sind für je Fr. 30000 (zuzüglich MWSt) durch den Kanton zu kaufen.

Diese Beatmungsgeräte sollen sodann an interessierte Institutionen der Gesundheitsversorgung weiterverkauft werden. Für einen Grossteil der Geräte sind bereits Interessenten vorhanden. Dabei wird denjenigen Spitälern, denen während der ersten Pandemiewelle bereits Beatmungsgeräte zugeteilt wurden, ein Vorverkaufsrecht eingeräumt. Um einen Verkauf an die Spitäler oder andere Gesundheitseinrichtung attraktiver zu gestalten und somit mehrjährige Wartungs- und Lagerungskosten beim Kanton zu vermeiden, ist bei einem Weiterverkauf die Mietgebühr von Fr. 10 000 vom offerierten Kaufpreis des Bundes von Fr. 30 000 abzuziehen. Der Preis für den Weiterverkauf beläuft sich somit auf je Fr. 20 000. Bei einer Rückgabe der Beatmungsgeräte würden für den Kanton ebenfalls Kosten von Fr. 10 000 pro Gerät entstehen (Preise jeweils zuzüglich MWSt). Verkauft er diese jedoch an Gesundheitseinrichtungen weiter, verbleiben sie im Kanton und können für einen allfälligen Aufwuchs der kantonalen Beatmungskapazitäten verwendet werden.

Falls einige der 70 Beatmungsgeräte nicht weiterverkauft werden können, verbleiben diese Beatmungsgeräte im Eigentum des Kantons. Für diese Beatmungsgeräte übernimmt die Gesundheitsdirektion die Kosten der Wartungsverträge und organisiert geeignete Räumlichkeiten zur fachgerechten Lagerung.

Für die übrigen 20 der 90 zugewiesenen Beatmungsgeräte besteht zur Sicherstellung der Beatmungskapazitäten kein Bedarf. Sie sind unter Bezahlung der Mietgebühr von Fr. 10 000 (zuzüglich MWSt) an den Bund zurückzugeben.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für den Kauf eines Beatmungsgeräts belaufen sich auf Fr. 30 000. Bei einem Weiterverkauf an eine Gesundheitsinstitution für Fr. 20 000 hat der Kanton die Differenz von Fr. 10 000 zu tragen (jeweils zuzüglich MWSt). Dies entspricht dem Betrag, den der Kanton für die Miete des Beatmungsgeräts für die letzten Monate ohnehin zu tragen gehabt hätte.

Im günstigsten Fall entstehen dem Kanton Nettokosten von Fr. 900 000: Für jedes dem Bund zurückgegebene oder an eine Gesundheitsinstitution für Fr. 20 000 weiterverkaufte Beatmungsgerät trägt der Kanton Kosten von Fr. 10 000, bei 90 Beatmungsgeräten also Fr. 900 000 (jeweils zuzüglich MWSt).

Im teuersten Fall entstehen dem Kanton einmalige Kosten von insgesamt 2,3 Mio. Franken: Falls der Kanton keines der 70 Beatmungsgeräte weiterverkaufen könnte und somit alle 70 Beatmungsgeräte dauerhaft übernehmen müsste, würden ihm Kosten von 2,1 Mio. Franken entstehen. Dazu kommen noch, rückwirkend für die Zeit, in denen der Bund die Geräte zur Verfügung gestellt hat, die Mietgebühren für 20 Beatmungsgeräte im Umfang von Fr. 200 000 (jeweils zuzüglich MWSt).

Für die zu beschaffenden Beatmungsgeräte wird von einer Nutzungsdauer von acht Jahren ausgegangen (Medizinische Geräte, Ordnungsnummer 14060023 des Handbuchs für Rechnungslegung des Kantons Zürich). Die Anlagen werden daher mit 12,5% abgeschrieben. Die jährlichen Kapitalfolgekosten von Fr. 278 250 errechnen sich demnach wie folgt (kalkulatorische Zinsen 1,5%):

	Kosten in Franken	Kapitalfolgekosten		
		Kalkulatorisch Zinsen (1,5%) in Franken	Abschreibung pauschal	Abschreibung in Franken
70 Beatmungsgeräte	2 100 000	15 750	12,5%	262 500

Ferner fallen für jedes gekaufte, aber nicht an eine Gesundheitsinstitution weiterverkaufte Beatmungsgerät ab dem zweiten Jahr nach dem Kauf jährliche Wartungskosten von Fr. 850 an. Bei 70 Beatmungsgeräten entspricht dies Fr. 59 500 pro Jahr. Ferner wird in diesem Fall auch von Lagerkosten im Umfang von Fr. 21 000 ausgegangen (jeweils ohne MWSt).

Weil die Anzahl der an Gesundheitsinstitutionen zu verkaufenden Geräte erst nach Festlegung der Konditionen gemäss vorliegendem Antrag bestimmt werden kann beziehungsweise keine verbindlichen Kaufverträge vorliegen, ist die erforderliche Ausgabenbewilligung auf die maximalen Bruttokosten auszurichten. Für den Kauf der 70 Beatmungsgeräte ist daher zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, 2020 eine Ausgabe von Fr. 2 262 000 (einschliesslich MWSt) zu bewilligen. Für Unterhalt und Lagerung von 70 Beatmungsgeräten sowie die Miete von 20 Beatmungsgeräten ist zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, 2020 eine Ausgabe von Fr. 302 000 (einschliesslich MWSt) zu bewilligen.

Beim Kauf der Beatmungsgeräte handelt es um eine gebundene Ausgabe, weil ein Bestand von zusätzlichen 70 Geräten für den Fall wieder steigender Ansteckungszahlen im weiteren Verlauf der Pandemie zwingend sicherzustellen ist. Die erforderlichen Mittel sind im Budget 2020 und im Budgetentwurf 2021 bzw. im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2021–2024 (Unterhalt und Lagerung) nicht eingestellt und können innerhalb der Leistungsgruppe nicht kompensiert werden. Die Voraussetzung für die Bewilligung der Kreditüberschreitung ist gegeben (§ 22 Abs. 1 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [LS 611]). Eine Rückgabe der Geräte würde die Bewältigung einer zweiten Welle des neuen Coronavirus behindern und hätte für den Kanton nachteilige Folgen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Kauf von 70 Hamilton-T1-Military-Beatmungsgeräten sowie die Miete von 20 Beatmungsgeräten zur Sicherstellung der Beatmungskapazitäten im Kanton Zürich wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 2 564 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, bewilligt. Davon gehen Fr. 2 262 000 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 302 000 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, die erworbenen Beatmungsgeräte zum Preis von je Fr. 20 000 (zuzüglich MWSt) an Gesundheitsinstitutionen weiterzuverkaufen, mit einem Vorkaufsrecht für Spitäler, denen bereits entsprechende Beatmungsgeräte zugeteilt wurden. Das Vorkaufsrecht gilt im Umfang der bereits zugeteilten Beatmungsgeräte.

III. Nicht verkaufte Beatmungsgeräte verbleiben im Eigentum des Kantons.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatschreiber:

Peter Hösli