

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Oktober 2021

1123. Gesetz über die Verselbstständigung der Kantonsapothek; Anpassung der Vorlage 5481

Mit Beschluss vom 11. Juli 2018 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Antrag für ein Gesetz über die Verselbstständigung der Kantonsapothek unterbreitet (Vorlage 5481). Die mit der Vorberatung befasste Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) hat die 1. Lesung der Vorlage am 25. Februar 2020 abgeschlossen. Nach Rücksprache mit dem Regierungsrat ersuchte die Gesundheitsdirektion die KSSG mit Schreiben vom 8. April 2020 um Sistierung der weiteren Beratung der Vorlage bis Ende März 2021. In der Zwischenzeit sollte gestützt auf die mit der Covid-19-Pandemie gemachten Erfahrungen geprüft werden, ob die Vorlage angepasst werden muss, damit sichergestellt ist, dass die Kantonsapothek auch nach der Verselbstständigung ihre wichtige Rolle bei der Pandemiebekämpfung wahrnehmen können. Die KSSG und die Geschäftsleitung des Kantonsrates entsprachen diesem Begehren und stimmten auch dem Gesuch der Gesundheitsdirektion vom 27. Januar 2021 um Verlängerung der Sistierung bis Ende September 2021 zu.

Am 9. September 2021 hat der Regierungsrat den Vorschlag der Gesundheitsdirektion zur Ergänzung der Vorlage 5481 in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen. Demzufolge ist dem Kantonsrat eine Anpassung der Vorlage 5481 in diesem Sinn zu beantragen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Mitglieder des Kantonsrates:

Am 11. Juli 2018 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat den Erlass eines Gesetzes über die Verselbstständigung der Kantonsapothek (E-VKG; Vorlage 5481). Im Mai 2020 stimmte die Geschäftsleitung des Kantonsrates dem Antrag der Gesundheitsdirektion auf Sistierung der weiteren Beratung der Vorlage zu und im März 2021 verlängerte der Kantonsrat die Sistierung antragsgemäss bis Ende September 2021. Die Sistierung diente dazu, abzuklären, ob die Vorlage vor dem Hintergrund der mit der Covid-19-Pandemie gemachten Erfahrungen angepasst werden muss, damit sichergestellt ist, dass die Kan-

tonsapotheke (KAZ) auch nach der Verselbstständigung ihre wichtige Rolle bei der Pandemiebekämpfung weiterhin wahrnehmen kann. Wir informieren Sie über das Ergebnis der Abklärungen und stellen Ihnen Antrag für eine Anpassung der Gesetzesvorlage.

1. Beitrag der KAZ bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie

Auch während der Covid-19-Pandemie erfüllt die KAZ uneingeschränkt die Funktionen als Spitalapotheke für das Universitätsspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur. Darüber hinaus leistete die KAZ einen zentralen Beitrag zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Unter anderem versorgte sie über 4500 Institutionen mit Schutzmaterial und Desinfektionsmitteln (rund 15 000 Bestellungen), stellte rund 76 000 Liter Händedesinfektionsmittel her, koordinierte eine Sammelbestellung von 35 inner- und ausserkantonalen Institutionen für mehr als 20 Mio. Schutzmaterialartikel, verteilte vom Bund gelieferten Arzneimittel, stellte die gesamte Impfl Logistik für den Kanton mit über 1000 Impferten sicher (einschliesslich Impfstoffbestellung, Kontingentsabsprachen mit dem Bund, Konfektionierung und Verteilung des Impfstoffs), erhob wöchentlich Bestand und Verbrauch der 47 wichtigsten Arzneimittel und Wirkstoffe zur Behandlung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten bei den Zürcher Spitälern zuhanden der Kantonalen Führungsorganisation und stellte eine Benzodiazepin-haltige Injektionslösung her, weil dieses Produkt auf dem Weltmarkt nicht mehr erhältlich war.

2. Anpassungsbedarf

Grundsätzlich kann die Gesellschaft (Nachfolgeorganisation der KAZ) die Aufgaben auch auf der Grundlage von § 5 E-VKG (bzw. § 4 Abs. 2 und 3 der Gesetzesfahne vom 10. März 2020) erledigen, wobei auf folgenden Anpassungsbedarf hinzuweisen ist:

- *Kreis der Leistungsempfänger:* Gemäss bisheriger Formulierung muss die Nachfolgegesellschaft die Versorgung «der Bevölkerung» mit Arzneimitteln und Medizinprodukten sicherstellen. Die Erfahrungen der Covid-19-Pandemie zeigen, dass ein solcher Adressatenkreis zu weit gefasst ist: Die Nachfolgegesellschaft ist nicht in der Lage, die gesamte Bevölkerung z. B. mit Schutzmasken und Händedesinfektionsmitteln zu versorgen. Vielmehr soll sie sicherstellen, dass die unmittelbaren Erbringer von Gesundheitsleistungen – Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Arztpraxen usw. – mit Arzneimitteln und Medizinprodukten versorgt werden.

- *Subsidiarität:* Die Nachfolgegesellschaft kann und soll die Versorgung mit Arzneimitteln, Medizinprodukten und Schutzmaterial nicht allein sicherstellen müssen. Vielmehr soll sie dazu nur insoweit verpflichtet sein, als die Versorgung nicht durch den Markt oder durch die Institutionen des Gesundheitswesens und die selbstständig tätigen Gesundheitsfachpersonen erbracht werden. Für die Institutionen und die Gesundheitsfachpersonen fehlt bisher eine klare gesetzliche Verpflichtung zu primären Vorsorgeleistungen.
- *Zu bewältigende Ereignisse:* Gemäss bisheriger Formulierung hat die Nachfolgegesellschaft die Versorgung mit Arzneimitteln und Medizinprodukten «bei aussergewöhnlichen Einzel- oder Grossereignissen» sicherzustellen. Dies ist zu präzisieren: Die Nachfolgegesellschaft soll die Vorhalteleistungen ausdrücklich auch für den Fall einer Epidemie erbringen.
- *Objekte der Vorsorgehaltung:* Gemäss bisheriger Formulierung muss die Gesellschaft die Versorgung mit «Arzneimitteln und Medizinprodukten» sicherstellen. Gewisse hygienische Schutzprodukte fallen nicht unter den Begriff des Medizinprodukts, so insbesondere Händedesinfektionsmittel ausserhalb des Operationsbereichs und Dekontaminationsmittel. Der Kreis der Objekte, welche die Nachfolgegesellschaft für die zu bewältigenden Ereignisse vorrätig halten soll, ist entsprechend zu erweitern.
- *Weitere Aufträge des Kantons:* Gemäss bisheriger Formulierung kann der Kanton der Gesellschaft «in besonderen und ausserordentlichen Lagen im Sinne der Epidemiengesetzgebung und des Bevölkerungsschutzgesetzes» weitere Aufträge erteilen. Diese Möglichkeit soll der Kanton auch bei Epidemien und anderen aussergewöhnlichen Ereignissen haben, ohne dass der Bundesrat oder der Regierungsrat das Vorliegen einer besonderen oder einer ausserordentlichen Lage erklärt hat.
- *Klärung des staatlichen Auftrags:* Gemäss § 6 E-VKG (bzw. § 5 der Gesetzesfahne vom 10. März 2020) regeln der Kanton und die Gesellschaft die Einzelheiten der von der Gesellschaft zu erbringenden Leistungen in einer Leistungsvereinbarung. Indessen fehlt ein klarer gesetzlicher Auftrag an den Kanton, was die Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln, Medizinprodukten und weiterem für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung erforderlichem Material betrifft.

3. Anpassung der Gesetzesvorlage

Der dargelegte gesetzliche Anpassungsbedarf lässt sich mit folgender Neufassung von § 5 Abs. 1 und 2 E-VKG (bzw. § 4 Abs. 2 und 3 der Gesetzesfahne vom 10. März 2020) erreichen:

«¹ Die Gesellschaft stellt im Auftrag des Kantons die Versorgung der Institutionen des Gesundheitswesens und der selbstständig tätigen Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen mit Arzneimitteln, Medizinprodukten und Schutzmaterial für den Fall einer Epidemie oder eines anderen aussergewöhnlichen Ereignisses sicher, soweit die Versorgung nicht durch den Markt und durch die Institutionen und Fachpersonen sichergestellt wird.

² Im Fall einer Epidemie oder eines anderen aussergewöhnlichen Ereignisses kann der Kanton die Gesellschaft gegen Entschädigung des Aufwandes zu weiteren Leistungen in ihrem Aufgabenbereich verpflichten.»

Zudem ist das Gesundheitsgesetz (GesG, LS 810.1) im Sinne einer Nebenänderung zum VKG mit folgendem neuen § 53a zu ergänzen:

Arzneimittel,
Medizin-
produkte und
weiteres Material

§ 53 a. ¹ Der Kanton stellt die Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln, Medizinprodukten und weiterem für die Gesundheitsversorgung erforderlichem Material für den Fall einer Epidemie oder eines anderen aussergewöhnlichen Ereignisses sicher.

² Er kann Institutionen des Gesundheitswesens und selbstständig tätige Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen in angemessenem Umfang zu entsprechenden Vorsorgeleistungen auf eigene Kosten verpflichten. Die Direktion überwacht die Einhaltung der Vorgaben. Die Verordnung regelt das Nähere.

³ Verpflichtet er Institutionen des Gesundheitswesens und selbstständig tätige Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen zu weitergehenden Vorsorgeleistungen, übernimmt er bis zu 100% ihrer ungedeckten Kosten.

4. Würdigung mit Blick auf die Evaluationen des Krisenmanagements des Kantons

A. Der Regierungsrat hat eine Evaluation des Krisenmanagements des Kantons in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie in Auftrag gegeben. Aus der Evaluation ergab sich eine Reihe von Empfehlungen, darunter folgende Empfehlung Nr. 4:

«Vorgaben an Gesundheitsorganisationen, Kantonsapothek und Gemeinden betreffend Vorratshaltung von Schutzmaterial

Der Kanton soll der Kantonsapothek und den Spitälern konkrete Vorgaben bezüglich der Vorratshaltung von Schutzmaterial machen. Er legt insbesondere fest, wie weit die KAZ für die Versorgung von dezentralen Institutionen des Gesundheitswesens und von Privaten mit Schutzmaterial zuständig ist.

Der Kanton soll den Gemeinden für ihre Pflege- und Altersheime und für die Spitexorganisationen entsprechende Empfehlungen abgeben.

Er soll in regelmässigen Abständen mittels Nachfrage oder Selbstdeklaration kontrollieren, ob die Bestände eingehalten sind.»

Mit der beantragten Anpassung des E-VKG und Ergänzung des GesG wird ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der Empfehlung gemacht, indem die Rechtsgrundlagen dafür geschaffen werden, dass der Kanton der Kantonsapothek, den Spitälern und den weiteren Institutionen des Gesundheitswesens wie auch den selbstständig tätigen Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen Vorgaben über die Vorratshaltung von Schutzmaterial, aber auch von Arzneimitteln und Medizinprodukten machen kann und die Einhaltung dieser Pflicht von der Gesundheitsdirektion zu überwachen ist.

B. Die Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Kantonsrates hat am 25. März 2021 Bericht über den Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage vom 16. März bis 19. Juni 2020 erstattet. Empfehlung 13 lautet:

«Verbindlichere Pandemievorbereitung auf betrieblicher Ebene

Der Regierungsrat soll im Rahmen seiner Zuständigkeiten darauf hinwirken, dass die betriebliche Pandemievorbereitung verbindlicher durchgesetzt wird. Es ist zudem zu prüfen, ob behördliche Anweisungen – etwa durch den Kantonsärztlichen Dienst bzw. die Gesundheitsdirektion – verbindlichen Charakter haben müssen.»

Mit der vorliegend beantragten Anpassung des E-VKG und Ergänzung des GesG wird auch diesen Anliegen Rechnung getragen, indem die Institutionen des Gesundheitswesens und die selbstständig tätigen Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen verpflichtet werden können, Arzneimittel, Medizinalprodukte und weiteres für die Gesundheitsversorgung erforderliches Material für den Fall einer Epidemie oder eines anderen aussergewöhnlichen Ereignisses vorrätig zu halten.

Wir ersuchen Sie, die Vorlage 5481 im vorstehend dargelegten Sinn zu ändern und zu ergänzen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli