

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Dezember 2021

1546. Projekt «Vorratshaltung Gesundheitsgüter»; Auftrag

I. Anlass und Auftrag

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 172/2021 den Evaluationsbericht «Management der Covid-19-Krise im Kanton Zürich» vom 17. Februar 2021 zur Kenntnis genommen. Der Bericht befasste sich u. a. mit der Vorratshaltung von Schutzmaterial. Empfehlung Nr. 4 des Berichts lautet:

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

Der Kanton soll der Kantonsapotheke und den Spitälern konkrete Vorgaben bezüglich der Vorratshaltung von Schutzmaterial machen. Er legt insbesondere fest, wie weit die KAZ [Kantonsapotheke] 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.»

Die Gesundheitsdirektion wurde mit RRB Nr. 172/2021 mit der Umsetzung dieser Empfehlung beauftragt. Dabei sollen auch die Vorgaben zur wirtschaftlichen Landesversorgung mitberücksichtigt werden. Bis 31. Dezember 2021 soll die Gesundheitsdirektion Vorgaben über die Schutzmaterialhaltung machen und ein Konzept zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorgaben entwickeln.

Zur Prüfung der Aktivitäten des Kantons während der Covid-19-Pandemie hat der Kantonsrat eine Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» eingesetzt. Empfehlung Nr. 13 ihres «Berichts über den Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage (16. März bis 19. Juni 2020)» vom 25. März 2021 (KR-Nr. 109/2021) 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.»

Die Gesundheitsdirektion hat erste Abklärungen zur Versorgungslage mit Gütern getroffen, die zur Gesundheitsversorgung bei aussergewöhnlichen Ereignissen erforderlich sind. Nachfolgend werden die Ergebnisse und das geplante weitere Vorgehen dargestellt.

2. Eckpunkte

2.1 Zu bewältigende Ereignisse

Der vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Evaluationsbericht und der von der Subkommission des Kantonsrates erstellte Bericht wurden durch die Covid-19-Pandemie ausgelöst und fokussieren auf die Vorbereitung für den Fall einer Epidemie oder Pandemie. Der Kanton sollte jedoch auch für andere aussergewöhnliche Ereignisse gut vorbereitet sein. Mit Blick auf die Gefährdungsanalysen, welche die für den Bevölkerungsschutz zuständigen Stellen des Bundes und des Kantons erstellt haben, sollen die erforderlichen Güter auch für folgende aussergewöhnlichen Ereignisse in genügender Menge vorrätig sein:

- Erdbeben,
- Ausfall der Stromversorgung,
- KKW-Unfall und Unfall bei Transport hochradioaktiver Stoffe,
- Terroranschlag mit biologischen oder chemischen Substanzen.

Bei diesen Ereignissen muss damit gerechnet werden, dass sehr viele Menschen betroffen sind und der Bedarf an Gütern nicht durch die ordentlichen Strukturen (ordentliche Lagerbestände, Markt, gegenseitige Aushilfe) abgedeckt werden kann.

2.2 Vorrätig zu haltendes Material: Arten und Umfang

Für die vorstehend aufgeführten aussergewöhnlichen Ereignisse wird festzustellen sein, welche Arzneimittel, Medizinprodukte und weiteren für die Gesundheitsversorgung erforderlichen Güter (im Folgenden «Gesundheitsgüter») zu bevorraten sind. Dabei wird auch die Qualität der betreffenden Güter zu definieren sein.

Ebenso wird die Menge pro Gesundheitsgut zu bestimmen sein. Ausgangspunkt ist der durch die aussergewöhnlichen Ereignisse verursachte Gesamtbedarf (Bruttobedarf). Ein Teil dieses Bedarfs kann durch die ordentlichen Strukturen abgedeckt werden. Der Bruttobedarf vermindert sich deshalb um folgende Mengen:

- auf normale Umstände ausgerichtete Lagerbestände der Anbietenden medizinischer Leistungen,
- Reserven und Nachlieferungskapazitäten des freien Marktes,
- gegenseitige Aushilfe unter den Anbietenden medizinischer Leistungen.

Es verbleibt der durch besondere Massnahmen sicherzustellende Nettobedarf.

2.3 Adressaten der Pflicht zur Vorratshaltung

Im Weiteren muss geklärt werden, wer die Vorräte halten soll. Dabei ist insbesondere die Rollenverteilung zwischen den Institutionen des Gesundheitswesens (Spitäler usw.) und der Kantonsapotheke zu klären. Eine Grundentscheidung in dieser Frage ist im Gesundheitsgesetz (GesG; LS 810.1) bereits angelegt, soweit es um Epidemien geht. Gemäss § 54d Abs. 1 GesG können Institutionen des Gesundheitswesens zur Mitwirkung bei den Vorbereitungsmaßnahmen zur Epidemienbekämpfung verpflichtet werden. Bei den Listenspitälern ist die Mitwirkungspflicht (und damit die Beteiligung an der Vorratshaltung) deshalb gerechtfertigt, weil zur Erfüllung des Leistungsauftrags des Kantons auch gehört, dass sich die Spitäler auf aussergewöhnliche Ereignisse vorbereiten. Bei anderen Institutionen des Gesundheitswesens (Alters- und Pflegeheime, Spitex-Institutionen, ambulante ärztliche, zahnärztliche und chiropraktische Institutionen, Polikliniken, öffentliche Apotheken, Krankentransport- und Rettungsdienste usw., vgl. § 35 Abs. 2 GesG) rechtfertigt sich die Mitwirkungspflicht aus dem Versorgungsauftrag oder der Fürsorgepflicht gegenüber den Bewohnenden oder den zu Pflegenden.

Die Mitwirkungspflicht bei der Epidemievorsorge nach § 54d Abs. 1 GesG soll in zwei Richtungen ausgedehnt werden. Einerseits soll sie auch für die Vorbereitung zur Bewältigung anderer aussergewöhnlicher Ereignisse gemäss Ziff. 2.1 gelten, d. h. nicht nur für den Fall einer Epidemie. Andererseits soll die Pflicht auch für selbstständig tätige Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen gelten, denn auch diese Personen haben eine Fürsorgepflicht für ihre Patientinnen und Patienten. Auch die Kantonsapotheke soll neu einen klaren Auftrag zur Vorratshaltung erhalten und zu dessen Einhaltung verpflichtet werden.

2.4 Umfang der Pflicht zur Vorratshaltung

In Bezug auf die Frage, in welchem Umfang die gemäss Ziff. 2.3 zu Verpflichtenden den Nettobedarf gemäss Ziff. 2.2 vorrätig halten sollen, sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Vorratshaltung von Gesundheitsgütern ist mit Kosten verbunden. Die Güter müssen beschafft, gelagert und bewirtschaftet werden. Nur ein Teil davon kann im normalen Versorgungsalltag verbraucht werden (sogenanntes Roulieren). Beim Rest fallen Verfalls- und Entsorgungskosten an.
- Wie dargelegt, können die Institutionen des Gesundheitswesens zu Vorbereitungsmaßnahmen zur Epidemienbekämpfung verpflichtet werden. Das Gesetz gibt aber keine Anhaltspunkte, in welchem Umfang die Institutionen zur Vorratshaltung verpflichtet werden können. Das Gesetz soll in diesem Sinn konkretisiert werden: Es soll eine gesetzliche Pflicht zur Vorratshaltung der Gesundheitsgüter *in angemessenem Umfang* geschaffen werden. Diese Regelung soll auf Verordnungsstufe konkretisiert werden.

- Die Institutionen des Gesundheitswesens und die selbstständig tätigen Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen sollen sich somit in angemessenem Umfang auf eigene Kosten an der Deckung des Nettobedarfs gemäss Ziff. 2.2 beteiligen. Soweit der Nettobedarf dadurch nicht gedeckt ist, sollen sie auf Kosten des Kantons zu weitergehender Vorratshaltung verpflichtet werden können. Denkbar ist indessen auch, dass die Restmenge des Nettobedarfs auf andere Weise sichergestellt wird, beispielsweise durch ein zentrales Lager, das im Auftrag und auf Kosten des Kantons betrieben wird.

3. Berührungspunkte

Das vorliegende Projekt hat Berührungspunkte zu anderen Aktivitäten und Projekten des Kantons:

- Wirtschaftliche Landesversorgung (WL): Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag (Art. 102 Abs. 1 Bundesverfassung [SR 101]). Zu den lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen gehören insbesondere Heilmittel sowie die Lagerhaltung und Verteilung von Energieträgern und Energie (Art. 4 Abs. 2 und 3 Landesversorgungsgesetz [SR 531]). Bei der Bestimmung des Nettobedarfs gemäss Ziff. 2.2 müssen die Lagerbestände der WL berücksichtigt werden.
- Totalrevision der Verordnung über den ABC-Schutz: Zurzeit wird die Verordnung über den ABC-Schutz (LS 528.1) gesamthaft überarbeitet. Ziel der Revision ist die Stärkung des ABC-Schutzes und der effiziente Umgang mit Ressourcen, insbesondere durch Implementierung des integralen Risikoansatzes und effizientere Gestaltung der Abläufe. Die Lagerhaltung von Material ist Teil des ABC-Schutzes. Im Rahmen des vorliegenden Projekts wird die Vorratshaltung von Gesundheitsgütern mit den Neuerungen der ABC-Verordnung abzustimmen sein.

4. Abgrenzung

Die Vorsorge für den Fall eines aussergewöhnlichen Ereignisses ist ein sehr breites Thema mit vielen Handlungsfeldern. Nicht alle können und sollen im vorliegenden Projekt bearbeitet werden. Das Projekt beschränkt sich deshalb auf die Vorratshaltung von Gesundheitsgütern gemäss Ziff. 2.2 durch die Adressaten im Bereich Gesundheitswesen gemäss Ziff. 2.3. Andere Fragestellungen, wie z. B. die Bereitstellung der für die Gesundheitsversorgung nötigen Infrastruktur und Logistik, sollen ausgeklammert bzw. in allfälligen Folgeprojekten behandelt werden. Nicht Gegenstand des Projekts ist zudem die Vorratshaltung von Gesundheitsgütern durch Privathaushalte.

5. Weiteres Vorgehen

Das Projekt Vorratshaltung Gesundheitsgüter soll wie folgt weitergeführt werden:

- Gesetzliche Grundlage für Pflicht zur Vorratshaltung: Mit Beschluss vom 11. Juli 2018 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat den Erlass eines Gesetzes über die Verselbstständigung der Kantonsapothek (Vorlage 5481). Mit Beschluss Nr. 1123/2021 beantragte er dem Kantonsrat, diese Gesetzesvorlage mit einer Änderung des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) zu ergänzen (neuer § 53a). Diese Gesetzesvorlage wird zurzeit in der vorbereitenden Kommission des Kantonsrates behandelt.
- Externer Auftrag: Es ist ein Gutachten zu erstellen, um festzustellen, welche Gesundheitsgüter in welchem Umfang vorrätig zu halten sind und welche Institutionen und Fachpersonen des Gesundheitswesens in welchem Umfang zur Vorratshaltung zu verpflichten sind.
- Projektorganisation: Die Projektorganisation soll mit einer erweiterten Projektgruppe ergänzt werden. Dort sollen namentlich die Verbände der Gesundheitsinstitutionen und der Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen Einsitz nehmen, zudem Vertretungen des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich, der Kantonalen Führungsorganisation, der Wirtschaftlichen Landesversorgung und der Arbeitsgemeinschaft Ostschweiz Zivilschutz. Die erweiterte Projektorganisation dient der Information der Beteiligten, aber auch der Informationsbeschaffung für die Diskussion der weiteren Schritte im Projekt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, das Projekt «Vorratshaltung Gesundheitsgüter» und die Umsetzung von Empfehlung Nr. 4 des Evaluationsberichts im Sinne von Erwägung 5 durchzuführen.

II. Mitteilung an die Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» des Kantonsrates sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli