

Sitzung vom 19. Januar 2000

62. Anfrage (Airport Medical Center AG [AMC])

Die Kantonsrätinnen Liselotte Illi, Bassersdorf, Regula Götsch Neukom, Kloten, und Dr. Luzia Lehmann, Oberglatt, haben am 8. November 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat einen Vergleichsvorschlag zur Diskussion gestellt, dessen angeblliche Vorteile für den Kanton Zürich nicht nachvollziehbar sind. Wie dem in der Zwischenzeit mangels Zuständigkeit wieder zurückgezogenen Bericht der Finanzkommission zum Beschlussantrag KR-Nr. 308/1999 zu entnehmen ist, hat das Bundesgericht im Rechtsstreit um die Flughafenarztpraxis den Parteien für den Abschluss eines Vergleichs eine Frist bis zum 31. Oktober 1999 vorgegeben. Das AMC hat am 24. September 1996 ein Schadenersatzbegehren von 2,7 Mio. Franken gestellt. Der Vergleichsvorschlag für die drei Jahre 1996 bis 1998 beträgt 1,28 Mio. Franken, hinzu kommt als integrierender Bestandteil des Vergleichs eine so genannte Lösung für die Zukunft mit 1,6 Mio. Franken für 1999 bis 2003 und ab 2004 jährlich maximal Fr. 250000. Der Vergleich kostet mehr als der Schadenersatz, nämlich bis 2003 Fr. 2,88 Mio. Franken und anschliessend weitere, zeitlich unbefristete Beiträge.

Der Kantonsrat hat sich im Rahmen der Nachtragskredite I. Serie 1996 für eine jährliche Subventionierung von Fr. 160000 ausgesprochen, wobei dieser Betrag jeweils mit dem Budget zu bewilligen ist. Hingegen hat der Kantonsrat den vom Regierungsrat am 22. November 1995 in Überschreitung seiner Finanzkompetenz dem AMC vertraglich zugesicherten jährlichen Beiträgen von Fr. 532600 nie zugestimmt (Vertragsunterzeichnung 12. Dezember 1995).

Nach internationalen Richtlinien (ICAO) muss jeder Flughafen einen ärztlichen Notfalldienst anbieten. Aber selbstverständlich schreibt uns niemand eine «De-Luxe»-Lösung vor. Massgebend sind die gesetzlich vorgeschriebenen Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit sowie die Spital- und Ärztedichte in der Flughafenregion.

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Hat die Volkswirtschaftsdirektion beziehungsweise der Regierungsrat einen Vergleich mit dem AMC abgeschlossen? Wenn ja, wie lautet er, und wie wird er begründet? Wenn nein, warum nicht?
2. Hat der Regierungsrat die Frage geprüft, ob für den Schadenersatz beziehungsweise die Vergleichszahlung eine Haftpflichtversicherung eintreten würde, da der Schaden durch eine Kompetenzüberschreitung des Regierungsrates eingetreten ist?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko, dass im Falle einer Annahme des Flughafengesetzes sich die Flughafen AG auf den Standpunkt stellt, für die Zahlungen bis ins Jahr 2003 (oder eventuell noch länger) bleibe (nach § 14 des Flughafengesetzes) der Kanton Zürich haftbar, da die Zahlungen ihren Entstehungsgrund in einem Regierungsratsbeschluss von 1995 haben?
4. Welche geldmässigen Leistungen hat der Kanton Zürich dem AMC seit 1996 zukommen lassen? Was ist für das laufende Jahr vorgesehen, und welcher Betrag ist für 2000 budgetiert? Hat das AMC seither personelle Leistungen oder Sachleistungen des Kantons bezogen, zum Beispiel die Mitarbeit von durch andere kantonale Stellen entschädigtem Personal?
5. Welche Dienstleistungen des AMC gehen konkret über das ordentliche Angebot einer privaten, nicht subventionierten und ebenfalls Notfall- und Pikettdienst leistenden Arztpraxis hinaus (im Vergleich beispielsweise zur Arztstation Permanence im Hauptbahnhof Zürich) und verdienen deshalb eine besondere staatliche Abgeltung?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko, dass mit der geplanten grosszügigen Subventionierung des Notfalldienstes der Flughafenarztpraxis ein Präjudiz geschaffen wird, indem auch andere Ärztinnen und Ärzte, die ohne Staatsbeiträge des Kantons Zürich Notfalldienst leisten, solche Begehren stellen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Liselotte Illi, Bassersdorf, Regula Götsch Neukom, Kloten, und Dr. Luzia Lehmann, Oberglatt, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss internationalen Richtlinien muss jeder Flughafen einen ärztlichen Notfalldienst anbieten, und zwar vor allem für die sofortige medizinische Betreuung erkrankter oder verunfallter Flugpassagiere. Bedingt durch das Wachstum des Flughafens und die qualitative Entwicklung der medizinischen Versorgung sind die Anforderungen an den ärztlichen Notfalldienst der Flughäfen im Lauf der Zeit mehr und mehr gestiegen. Von verschiedenen Luftverkehrsgesellschaften, vom Airlines Operators' Committee, von Passagieren, von der Flughafenpolizei und der Flughafensanität, aber auch von Medienberichterstatern wurde für den Flughafen Zürich schon lang eine eigene, nach dem Muster ausländischer Flughäfen organisierte ärztliche Versorgung, eine Flughafenarztpraxis, gefordert.

Im Einvernehmen mit dem Kantonsarzt und weiteren Fachstellen, darunter dem ärztlichen Dienst der Swissair, der Schweizerischen Rettungsflugwacht (Rega) und weiteren interessierten Ärzten, wurden 1993 verschiedene Varianten ausgearbeitet und geprüft. Nach eingehenden Prüfungen erwies sich eine Flughafenarztpraxis (Gruppenarztpraxis) als die beste Lösung. Einhellig wurde festgestellt, dass die ärztliche Versorgung im damaligen Rahmen den Anforderungen, die an einen interkontinentalen Flughafen in der Grösse und von der Bedeutung Klotens gestellt werden müssen, nicht mehr genügen konnte. Mit Beschluss vom 22. Dezember 1993 hat der Regierungsrat daher die ärztliche Versorgung des Flughafens durch die Einrichtung einer nach grundsätzlich privatwirtschaftlich geführten Gruppenarztpraxis neu geregelt. Dabei stand zum Vornherein fest, dass eine 24 Stunden dauernde Dienstleistungsgewährleistung während des ganzen Jahres nicht mehr im gleichen finanziellen Rahmen wie bisher möglich sein würde. Die damaligen Leistungen für die Pikettbereitschaft der umliegenden Ärzte einschliesslich deren Honorarausfallentschädigungen, die Miete von Versorgungsräumlichkeiten usw. beliefen sich auf Fr. 160000 im Jahr.

Die mit der Trägerschaft «Airport Medical Center AG» (AMC) vorgesehene und durch verschiedene Fachleute ausgearbeitete Lösung zwischen der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) als Vermieterin der Praxisräumlichkeiten und dem Regierungsrat als Flughafenhalter und Verantwortlichem für die Regelung der ärztlichen Versorgung und als Untervermieter der Räumlichkeiten für die Arztpraxis sah vor, die der FIG zu entrichtenden Mietzinsen von Fr. 312600 dem AMC lediglich mit Fr. 100000 weiterzubelasten und den nicht überwälzten Anteil von Fr. 212600 über die Flugverkehrsgebühren auf die Airlines bzw. die Passagiere zu überwälzen. Zur Abgeltung des personellen Mehraufwands der Ärzte und des Praxispersonals gegenüber einer herkömmlichen Arztpraxis sollten zusätzlich Fr. 320000 im Jahre entrichtet werden. Insgesamt waren damit zur Abgeltung der Dienstleistungen rund um die Uhr während eines Jahres Fr. 532600 vorgesehen. Der Vertrag sollte fünf Jahre dauern mit dem Ziel, dem AMC während dieser Zeit den Aufbau privater Kundenschaft zu ermöglichen, um die finanziellen Leistungen des Flughafens auf ein Mass abbauen zu können, das einer marktgerechten Abgeltung der flughafenspezifischen Leistungen entsprochen hätte.

Die Trägerschaft hatte den vom Regierungsrat genehmigten, aber noch nicht unterzeichneten Vertrag am 12. Dezember 1995 unterzeichnet, als der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 18. Dezember 1995 im Rahmen der Beratung des Voranschlags 1996 sämtliche für die ärztliche Versorgung des Flughafens vorgesehenen Mittel einschliesslich der bisherigen Fr. 160000 strich.

Im Hinblick auf eine Schadensminimierung erfolgte die Betriebsaufnahme der Flughafenarztpraxis durch das AMC am 1. Januar 1996 auf Risiko der Trägerschaft. Die Trägerschaft bzw. das von ihr beauftragte Anwaltsbüro vertrat den Standpunkt der Rechtsgültigkeit des Vertrags und verlangte dessen Erfüllung. Auf Grund der Ausgangslage musste der Regierungsrat diesen Standpunkt ablehnen. In der Folge erhob die Klägerschaft beim Bundesgericht Klage auf Vertragserfüllung, allenfalls Schadenersatz in der Höhe der vereinbarten Leistungen einschliesslich Zinsen usw., insgesamt eine Summe von mindestens 2,7 Mio. Franken.

Um eine wenigstens den früheren Gegebenheiten entsprechende finanzielle Abgeltung der ärztlichen Versorgung des Flughafens bis zur Prozessbeendigung zu ermöglichen, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat mittels Nachtragskredit zum Voranschlag 1996 einen Betrag von Fr. 160000, der seither dem AMC jährlich entrichtet wurde. Die FIG hat die geschuldeten Mietzinsen gestundet.

Im April 1998 besuchten die Finanzkommission und Vertreter der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates die Räumlichkeiten des Airport Medical Centers (AMC) und

liessen sich über Umfang und Bedeutung der erbrachten ärztlichen Dienstleistungen orientieren. Dabei konnten sich alle Teilnehmenden überzeugen, dass das AMC ein wichtiger Dienstleistungsbetrieb für Passagiere, Flughafenbesucherinnen und -besucher sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller am Flughafen ansässigen Unternehmungen ist. Die offiziellen Praxisöffnungszeiten sind mit dem Personenaufkommen abgestimmt und betragen in der Regel 12 Stunden am Tag während 365 Tagen im Jahr. Darüber hinaus können während 365 Tagen im Jahr und rund um die Uhr ärztliche Interventionen auf dem gesamten Flughafenareal innert weniger Minuten erfolgen. Polizei und Luftverkehrsgesellschaften können ebenfalls jederzeit besondere ärztliche Dienstleistungen beanspruchen, etwa im Zusammenhang mit Drogenkurieren, mit Passagieren, die nicht einreisen können, oder in andern Fällen, wie beispielsweise beim Erfordernis von unverzüglich durchzuführenden Flugtauglichkeitsabklärungen. Die Ärzte des AMC sind im Weiteren im Notfallplan des Flughafens eingebunden und können im Rahmen einer vorgegebenen Stundenzahl ohne besondere Entschädigung für die Ausbildung der Rettungssanitäter eingesetzt werden. Immer mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf dem Flughafen nehmen die ärztlichen Dienstleistungen auch privat in Anspruch und vermindern damit die zeitliche Beanspruchung für Arztbesuche. Rücksprachen mit allen Beteiligten haben ergeben, dass die Arztpraxis am Flughafen nicht mehr wegzudenken ist. Sie ist ihrer Natur nach mit keinem andern ärztlichen Betrieb zu vergleichen und entfaltet damit auch keine präjudiziellen Wirkungen.

Auf Grund der geschilderten Umstände kamen die an der Sitzung der Finanzkommission des Kantonsrates auf dem Flughafen im April 1998 Beteiligten einhellig zum Schluss, dass der vor Bundesgericht hängige Prozess sistiert und die Zeit für die Ausarbeitung eines Vergleichs genutzt werden sollte, mit dem Ziel, die Praxis zu erhalten.

Ab November 1998 wurden intensive Verhandlungen und Abklärungen mit der Trägerschaft des Airport Medical Centers und allen Beteiligten geführt. Es ging darum, die wirtschaftliche Situation des AMC auf Grund der seit der Eröffnung gemachten Erfahrungen nochmals abzuklären und eine alle Umstände berücksichtigende finanzielle Abgeltung neu festzulegen.

Der erarbeitete Vergleich besteht in einer Pauschale von Fr. 800000 an Stelle der für die Jahre 1996 bis und mit 1998 ursprünglich vorgesehenen Zahlungen von Fr. 1597800 (32532600, d.h. «Mietzinserlass» von Fr. 212600 und Betriebskostenbeitrag von Fr. 320000) neben den bereits entrichteten Entschädigungen von Fr. 480000 (32160000). Mit der Pauschale wird das für die drei Jahre ausgewiesene Defizit des AMC von Fr. 300000 (ohne Rückstellungen und Eigenleistungen im Rahmen der Vorprojektierung) gedeckt, und der FIG werden Fr. 500000 an die ausstehenden Mieten entrichtet. Die FIG verzichtet auf die restliche Mietforderung. Das sind für diese drei Jahre insgesamt Fr. 300000 weniger, als ursprünglich vertraglich vorgesehen war.

Für 1999 und 2000, entsprechend der ursprünglich vorgesehenen Vertragsdauer, werden dem AMC je Fr. 350000 entrichtet (Fr. 160000 Betriebskosten und Fr. 190000 Mietkosten). Das sind für diese zwei Jahre gegenüber der ursprünglich vorgesehenen Lösung je Fr. 182600 (Fr. 350000 an Stelle von Fr. 532600 im Jahr), also insgesamt Fr. 365200 weniger.

Gegenüber den ursprünglich vorgesehenen Entschädigungen von Fr. 532600 während fünf Jahren (1996 bis und mit 2000), also einer Gesamtsumme von Fr. 2663000, ergibt die Vergleichslösung Minderkosten für den Kanton von Fr. 665000. Nicht berücksichtigt sind dabei Entschädigungen für Zinsen und allfälliger Schadenersatz, den die Trägerschaft vor Bundesgericht geltend gemacht hat. Der Vergleich legt weiter fest, dass die Parteien ihre eigenen Anwaltskosten selbst zu tragen haben und die Gerichtskosten je zur Hälfte übernehmen.

Mit in dem Vergleichsvertrag musste sinnvollerweise eine angemessene Regelung nach dem ursprünglichen vorgesehenen Vertragsende (31. Dezember 2000) eingebaut werden, weil auf die Weiterführung des AMC nicht verzichtet werden kann. Für die Jahre 2001, 2002 und 2003 sind noch Entschädigungen von Fr. 350000, 300000 und 250000 vereinbart.

Die Bedingungen ab 2004 sind zu gegebener Zeit neu festzulegen. Die Entschädigung des Flughafens besteht jedoch dann nur noch in einer Abgeltung für die vom Flughafen geforderte Vorhaltung der umfassenden ärztlichen Versorgungsbereitschaft während 24 Stunden und 365 Tagen im Jahr, die Einbindung der Ärzte im Notfallkonzept und in der Ausbildung der Rettungssanitäter. Nach heutigen Erkenntnissen wird die Abgeltung in einer Grössenordnung von rund Fr. 200000 im Jahr sein.

Weil hinsichtlich der Kompetenz zum Abschluss eines solchen Vertrages zwischen Kantonsratsmitgliedern und dem Regierungsrat Meinungsverschiedenheiten bestanden, wurde der Vergleichsvertrag absprachegemäss der Finanzkommission des Kantonsrates unterbreitet. An ihren Sitzungen vom 8. Juli und 16. September 1999 hat diese den Vertrag eingehend überprüft und mit 10:0 Stimmen einstimmig zur Kenntnis genommen. Vorgesehen war, den Vergleich dem Kantonsrat ebenfalls zur Beschlussfassung zu unterbreiten (KR-Nr. 308/1999). Nach nochmaliger Überprüfung der Kompetenzfrage durch die Finanzkommission wurde der Antrag an den Kantonsrat zurückgezogen, weil nach Auffassung der Finanzkommission der Abschluss des Vergleichs in die Kompetenz des Regierungsrates falle. Daraufhin hat der Regierungsrat am 10. November 1999 dem Vergleich zugestimmt und die Volkswirtschaftsdirektion mit dem Vollzug beauftragt. Der Vergleichsvertrag wurde im Dezember von der Volkswirtschaftsdirektion unterzeichnet.

In der Volksabstimmung vom 28. November 1999 wurde das Gesetz über den Flughafen Zürich angenommen. Auf Grund dieses Gesetzes und des Fusionsvertrags zwischen dem Kanton und der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) gehen alle Verpflichtungen des Kantons als Flughafenhalter auf die neue Flughafengesellschaft über. Zudem ist die FIG direkt am Vergleichsvertrag beteiligt und hat diesem zugestimmt. Es besteht daher kein Anlass, die Frage nach eventuellen Haftungstatbeständen aus diesem Geschäft besonderen versicherungsrechtlichen Abklärungen zu unterziehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi