

Antrag des Regierungsrates vom 25. September 2024

5986

Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG)

(Änderung vom ; Unabhängige Beschwerdestelle)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 25. September 2024,

beschliesst:

I. Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 wird wie folgt geändert:

§ 21 a. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Listenspitals mit Sitz im Kanton können sich zur Überprüfung betrieblicher Angelegenheiten, die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben können, mit Beschwerde an die Ombudsperson wenden.

Unabhängige
Beschwerde-
stelle

II. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§ 89. Abs. 1 unverändert.

² Zusätzlich prüft sie

lit. a und b unverändert.

c. die privatrechtlich organisierten Listenspitäler mit Sitz im Kanton, in Bezug auf betriebliche Angelegenheiten, die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben können.

Aufgaben-
bereich
a. Grundsatz

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 269/2020 betreffend Unabhängige Ombudsstelle erledigt ist.

Bericht

A. Ausgangslage

Mit der am 26. September 2022 überwiesenen Motion KR-Nr. 269/2020 betreffend Unabhängige Ombudsstelle wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesgrundlage zu unterbreiten, mit der eine zentrale, unabhängige Ombudsstelle für Patientinnen und Patienten sowie für Mitarbeitende des Gesundheitswesens geschaffen wird. In der Begründung zur Motion wird vorgebracht, dass im Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG, LS 813.20) einzig eine Beschwerdestelle für mögliche Aufnahmeverpflichtungsverletzungen der Listenspitäler vorgesehen sei. Für andere Beanstandungen sehe das SPFG weder für Patientinnen und Patienten noch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Spitäler eine Anlaufstelle vor.

Wie bereits im Rahmen der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 269/2020 ausgeführt, gibt es im Kanton Zürich bereits heute verschiedene Anlaufstellen, sowohl für Patientinnen und Patienten als auch für Mitarbeitende des Gesundheitswesens (vgl. RRB Nr. 1033/2020):

- *Ombudsstelle des Kantons Zürich*: Art. 81 der Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) hält fest, dass die Ombudsstelle zwischen Privatpersonen und der kantonalen Verwaltung, kantonalen Behörden oder Privaten, die kantonale Aufgaben wahrnehmen, vermittelt. Die Ombudsstelle ist unabhängig. Sie kann in Gemeinden tätig werden, deren Gemeindeordnung dies vorsieht. Gemäss § 89 Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) fallen auch die unselbstständigen und die selbstständigen kantonalen Anstalten und Körperschaften, ausgenommen die Zürcher Kantonalbank und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, in den Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle. Die Ombudsstelle ist somit unabhängige Anlaufstelle bei Beschwerden von Patientinnen und Patienten sowie Mitarbeitenden der vier kantonalen Spitäler. Gemäss Tätigkeitsbericht 2023 der Ombudsstelle wurden im vergangenen Jahr 38 Beschwerden zum Universitätsspital Zürich (USZ), 21 Beschwerden zur Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK), fünf Beschwerden zur Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) und drei Beschwerden zum Kantonsspital Winterthur (KSW) eingereicht. Damit Mitarbeitende, die auf Fehler und Missstände aufmerksam machen, die sie in ihrem Betrieb wahrgenommen haben, nicht mit negativen Konsequenzen rechnen müssen, bietet die Ombudsstelle seit Mai 2019 mittels der Plattform «Integrity Line» die Möglichkeit, Beschwerden auch anonym zu platzieren. Selbstverständlich können auch weitere Personen, die

- vom Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle erfasst sind, anonyme Meldungen abgeben.
- *Ombudsstelle der Stadt Zürich:* Gemäss Art. 131 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (AS 101.100) vermittelt die Ombudsperson im Verkehr zwischen verwaltungsexternen Personen sowie städtischen Angestellten einerseits und der Stadtverwaltung andererseits. Die Ombudsperson ist in ihrer Tätigkeit unabhängig und die Inanspruchnahme der Dienste der Ombudsperson sind kostenlos. An die städtische Ombudsstelle können sich sämtliche Patientinnen und Patienten sowie Mitarbeitende des Stadtspitals, der Gesundheitszentren für das Alter, der städtischen Gesundheitsdienste, dazu gehört auch die Suchtfachklinik Zürich, sowie der Stiftung Alterswohnungen wenden. Gemäss Jahresbericht 2023 der städtischen Ombudsstelle wurden im vergangenen Jahr 37 Beschwerden zu den Gesundheitszentren für das Alter eingereicht, 29 Beschwerden zum Stadtspital Zürich, sieben Beschwerden zu den städtischen Gesundheitsdiensten und drei Beschwerden zur Stiftung Alterswohnungen. Auch die städtische Ombudsstelle bietet die Möglichkeit, über eine Whistleblowing-Plattform Meldungen anonym abzugeben. Die Whistleblowing-Plattform steht neben den Mitarbeitenden der Stadt Zürich auch externen Personen und der gesamten Stadtbevölkerung offen.
 - *Patientenstelle Zürich:* Die Patientenstelle Zürich amtet als unabhängige Anlaufstelle für Fragen von Patientinnen und Patienten. Sie unterstützt bei der Abklärung von möglichen Behandlungsfehlern und der Durchsetzung von entsprechenden Schadensansprüchen sowie bei der Interpretation von medizinischen Rechnungen und berät zu allen Fragen rund um die Krankenversicherung und Zusatzversicherungen, die Unfallversicherung sowie die Invalidenversicherung. Regelmässig werden Kurzberatungstage und öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, die auch für Nichtmitglieder kostenlos sind. Die Gesundheitsdirektion schliesst mit der Patientenstelle seit Jahren Leistungsvereinbarungen ab und entschädigt sie finanziell für die Erbringung von Leistungen zugunsten der Kantonsbevölkerung.
 - *SPO Schweizerische Patientenorganisation:* Die SPO setzt sich als unabhängige Organisation für die Rechte der Patientinnen und Patienten ein. Sie bietet Unterstützung bei Fragen zu medizinischen und zahnmedizinischen Behandlungen, zu unklaren Diagnosen, zu einem Verdacht auf Fehlbehandlungen bei einer Ärztin oder einem Arzt oder im Spital sowie zu Arzt- oder Spitalrechnungen oder zur Wahl einer Ärztin oder eines Arztes oder Spitals. Die Gesundheitsdirektion schliesst auch mit der SPO seit Jahren Leistungsverein-

barungen ab und entschädigt sie finanziell für die Erbringung von Leistungen zugunsten der Kantonsbevölkerung.

- *Beschwerdestelle SPFG*: Gemäss § 21 Abs. 2 SPFG wird eine Stelle bezeichnet, bei der Beschwerden eingereicht werden können, wenn Patientinnen und Patienten die Aufnahme in ein Listenspital verwehrt wurde. Die Gesundheitsdirektion hat die Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) mit dem Betreiben dieser Beschwerdestelle beauftragt. Da diese Beschwerdestelle in den letzten Jahren nur wenig beansprucht worden ist, soll im Rahmen der Totalrevision des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) und der Schaffung einer Rechtsgrundlage, um Leistungsaufträge an Dritte zum Betrieb einer Ombudsstelle für Patientinnen und Patienten vergeben zu können, auch überprüft werden, ob § 21 Abs. 2 SPFG aufzuheben ist.
- *Ombudsstelle der AGZ*: Die Ombudsstelle der AGZ besteht aus einer weiblichen und einer männlichen Ombudsperson und ist eine unabhängige Beschwerde- und Vermittlungsinstanz bei Beschwerden gegen Mitglieder der AGZ. Nicht zuständig ist die Ombudsstelle der AGZ bei Fragen über die Richtigkeit oder Angemessenheit einer Arztrechnung, bei Fragen im Zusammenhang mit dem Entzug einer Berufsausübungsbewilligung oder bei Gutachten und Beurteilungen zu Diagnosen und Behandlungen. Wenn eine Patientin oder ein Patient vermutet, dass sie oder er infolge eines Behandlungsfehlers einen erheblichen Gesundheitsschaden erlitten hat, kann sie oder er sich an die genannten Patientenstellen oder die Gutachterstelle des Berufsverbands der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) wenden.
- *Gutachterstelle der FMH*: An die Gutachterstelle der FMH können sich Patientinnen und Patienten wenden, um aussergerichtlich die Sachlage klären zu lassen, wenn sie vermuten, dass sie infolge eines ärztlichen Fehlers oder eines Organisationsverschuldens einen gesundheitlichen Schaden erlitten haben. Sind die Bedingungen des Reglements der FMH-Gutachterstelle erfüllt, organisiert diese ein entsprechendes Gutachten.
- *Meldestelle des VSAO*: Seit Mai 2022 können junge Ärztinnen und Ärzte Probleme am Arbeitsplatz auch über die Meldestelle des Verbands Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (VSAO) melden. Im ersten Jahr gingen knapp 120 Meldungen ein. Meldungen können sowohl von Mitgliedern des VSAO als auch von Nichtmitgliedern gemacht werden. Für arbeitsrechtliche Fragen und Beratungen können Mitglieder des VSAO zudem eine unentgeltliche Rechtsberatung in Anspruch nehmen.

- *Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter*: Die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter (UBA) ist eine politisch und konfessionell unabhängige Anlaufstelle für ältere Menschen und deren Umfeld, für Leitungs-, Betreuungs- und Pflegepersonen von Institutionen, Personen, die in der Altersarbeit tätig sind, sowie Menschen mit einer Beeinträchtigung und deren gesetzliche Vertretung. Die UBA bietet Unterstützung bei Konflikten in verschiedenen Bereichen wie etwa Betreuung, Pflege oder Krankenkasse. Sie leistet auch Hilfe für ältere Menschen, die von physischer, körperlicher oder medikamentöser Gewalt oder von Grundrechtsverletzungen betroffen sind.

Daneben gibt es verschiedene Anlaufstellen innerhalb der Gesundheitsinstitutionen. So müssen sämtliche Leistungserbringer, die zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung abrechnen wollen, über ein geeignetes internes Melde- und Lernsystem für kritische Fälle (auch Critical Incident Reporting System, kurz CIRS, genannt) verfügen (gemäss Art. 58d Abs. 2 Bst. c und Art. 58g Bst. c der Verordnung über die Krankenversicherung [SR 832.102]). Dieses Melde- und Lernsystem dient der Qualitätssicherung, indem kritische, patientensicherheitsrelevante Ereignisse und Beinahe-Schäden aktiv in anonymisierter Form gemeldet werden müssen. Die erfassten Fälle müssen systematisch analysiert und die daraus gewonnenen Erkenntnisse kommuniziert sowie entsprechende Verbesserungsmassnahmen abgeleitet werden. In den generellen Anforderungen an die Listenspitäler wird zudem vorgeschrieben, dass die Spitäler über ein CIRS-Konzept verfügen müssen, in dem die Verantwortlichkeiten und die Fristen für die Bearbeitung der eingegangenen Fälle definiert sind. Ebenso muss sichergestellt sein, dass die Mitarbeitenden gemäss definiertem Prozess in das CIRS eingeführt werden und systematische Rückmeldungen zu den CIRS-Fällen erfolgen. Mit Medienmitteilung vom 5. Juli 2024 teilt der Spitex Verband Kanton Zürich mit, dass er eine unkomplizierte Verbundlösung entwickeln wird, damit die Spitex-Organisationen ihrer gesetzlichen Pflicht zur Einrichtung eines Melde- und Lernsystems für kritische Fälle mit Anschluss an eine nationale Plattform (CIRNET) nachkommen können.

Das USZ verfügt beispielsweise neben dem CIRS über eine Meldestelle für wissenschaftliches Fehlverhalten in der Forschung am Menschen, eine Meldestelle für Widerhandlungen gegen die Corporate Compliance, eine Meldestelle für Mobbing und sexuelle Belästigung, ein Beschwerdemanagement der Ärztlichen Direktion sowie Meldeportale des Personalausschusses und der Ombudskommission des USZ. Die vom Spitalrat eingesetzte Ombudskommission des USZ agiert unabhängig und wird gegenwärtig von einer zugelassenen Rechtsanwältin geleitet, die nicht am USZ angestellt ist. Zusätzlich steht den

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des USZ eine externe elektronische Meldeplattform zur Verfügung, um Hinweise auch in anonymisierter Form abgeben zu können. Der angezeigte Sachverhalt wird anschliessend in den bestehenden Gremien und Anlaufstellen behandelt und geklärt. Das KSW führt ebenfalls eine digitale Anlaufstelle, bei der vermutete oder beobachtete Missstände bei Bedarf auch anonym abgegeben werden können. Die Meldungen werden anschliessend durch die Abteilung Governance, Risk Compliance und Recht bearbeitet. Die PUK hat 2023 eine interne Ombudsstelle eingerichtet.

B. Ziele und Umsetzung

Die Ausführungen in Abschnitt A zeigen, dass es bereits zahlreiche Anlaufstellen für Patientinnen und Patienten sowie Mitarbeitende im Gesundheitswesen gibt. Teilweise ist es nicht ganz einfach, herauszufinden, welche Stelle für welches Anliegen zuständig ist. Um die bestehenden Anlaufstellen einerseits sichtbarer zu machen und andererseits eine bessere Triagierung zu ermöglichen, hat die Gesundheitsdirektion auf der Webseite des Kantons zwei neue Unterseiten geschaffen – eine für Patientinnen und Patienten (zh.ch/anlaufstellen-patienten) und eine für Mitarbeitende (zh.ch/anlaufstellen-mitarbeitende-gesundheitswesen). Auf diesen Seiten sind die verschiedenen Anlaufstellen nach Themen angeordnet, um eine einfachere Suche zu ermöglichen. Die Seiten werden regelmässig bewirtschaftet und aktualisiert.

Mit der beantragten Gesetzesänderung soll zudem eine unabhängige Anlaufstelle für die Mitarbeitenden der Listenspitäler mit Sitz im Kanton Zürich eingerichtet werden. Daneben soll im Rahmen der Totalrevision des GesG eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen werden, um die bestehenden Leistungsaufträge mit dem Verein Patientensstelle Zürich und der SPO künftig darauf abstützen zu können. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf für die Änderung des GesG soll im zweiten Quartal 2025 eröffnet werden.

C. Erläuterungen

Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz

§ 21a. Unabhängige Beschwerdestelle

Mit dem neuen § 21a SPFG wird ausdrücklich festgehalten, dass sich nicht nur die Mitarbeitenden der vier kantonalen Spitäler, sondern auch die Mitarbeitenden der privatrechtlich organisierten Listen-

spitäler mit Sitz im Kanton Zürich zur Überprüfung betrieblicher Angelegenheiten mit einer Beschwerde an die Ombudsperson wenden können. Mit «betrieblichen Angelegenheiten» sind nicht einzelne privatrechtliche Anstellungsverhältnisse gemeint, sondern Vorkommnisse, Prozesse und Strukturen, die für die Erfüllung der kantonalen Leistungsaufträge und deren Anforderungen im Sinne von § 5 SPFG relevant sind und Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben können.

Gemäss Art. 81 Abs. 2 KV kann die Ombudsperson zwischen Privatpersonen und der kantonalen Verwaltung, kantonalen Behörden oder Privaten, die kantonale Aufgaben wahrnehmen, vermitteln. Von einer «kantonalen Aufgabe» im Sinne dieser Bestimmung wird dann gesprochen, wenn die Erfüllung einer Aufgabe, die eine für die Bevölkerung des Kantons wichtige Dienstleistung betrifft, ausgelagert worden ist (vgl. Walter Haller, in: Isabelle Häner et al. [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 81 N. 25). Diese Definition trifft auf die Leistungsaufträge zu, die der Kanton den Listenspitälern im Rahmen der kantonalen Spitalplanung erteilt. Ausgenommen von der Regelung gemäss § 21a SPFG sind Listenspitäler, die als Zweckverbände organisiert sind. Von den Listenspitälern ist zurzeit einzig das Spital Limmattal als Zweckverband organisiert. Gemäss Art. 81 Abs. 4 KV kann die Ombudsperson auch in Gemeinden tätig werden, deren Gemeindeordnung dies vorsieht. Das heisst, die elf politischen Gemeinden, die den öffentlich-rechtlichen Spitalverband Limmattal bilden, müssten die Ombudsstelle des Kantons Zürich für in Gemeindeangelegenheiten zuständig erklären, damit sich die Mitarbeitenden des Spitals Limmattal ebenfalls zur Überprüfung betrieblicher Angelegenheiten, die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben können, mit einer Beschwerde an die Ombudsperson wenden können.

Verwaltungsrechtspflegegesetz

§ 89 Abs. 2 lit. c Aufgabenbereich a. Grundsatz

§ 89 VRG regelt die Aufgaben der Ombudsstelle. Vom Zuständigkeitsbereich erfasst sind auch das USZ, das KSW, die PUK und die ipw als selbstständige kantonale Anstalten. Als Folge des neuen § 21a SPFG müssen die privatrechtlich organisierten Listenspitäler mit Sitz im Kanton als zusätzliche «Prüfobjekte» in einer neuen lit. c ergänzt werden. In Übereinstimmung mit dem neuen § 21a SPFG wird präzisiert, dass die Ombudsperson bei den privatrechtlich organisierten Listenspitälern mit Sitz im Kanton nur zuständig ist für die Überprüfung betrieblicher Angelegenheiten, die für die Erfüllung der kantonalen Leistungsaufträge und deren Anforderungen im Sinne von § 5 SPFG relevant

sind und Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben können. Ausgenommen von dieser Regelung sind Listenspitäler, die als Zweckverbände organisiert sind.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderungen haben keine direkten Auswirkungen auf Unternehmen. Damit erübrigt sich auch eine Regulierungsfolgeabschätzung gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1).

E. Erledigung der Motion KR-Nr. 269/2020 betreffend Unabhängige Ombudsstelle

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. September 2022 folgende von den Kantonsräten Lorenz Schmid, Männedorf, und Andreas Daurù, Winterthur, sowie Kantonsrätin Claudia Hollenstein, Stäfa, am 6. Juli 2020 eingereichte und von Kantonsrätin Janine Vannaz, Aesch, Kantonsrat Andreas Daurù, Winterthur, und Kantonsrätin Claudia Hollenstein, Stäfa, am 2. Mai 2022 wiederaufgenommene Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesgrundlage zu unterbreiten, die eine zentrale, unabhängige Ombudsstelle für ambulante und stationäre Patientinnen und Patienten sowie für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gesundheitswesens als Leistungsauftrag an eine oder mehrere Organisationen vorsieht.

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage werden die Forderungen der Motion umgesetzt.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Gesetzesänderungen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Natalie Rickli

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli