

Sitzung vom 24. Oktober 2018

999. Dringliche Anfrage (Triagestelle für nicht lebensbedrohliche medizinische Notfälle)

Die Kantonsräte Daniel Häuptli, Zürich, und Benjamin Fischer, Volketswil, sowie Kantonsrätin Maria Rita Marty, Volketswil, haben am 1. Oktober 2018 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Im Dezember 2017 hat das Parlament eine Änderung des Gesundheitsgesetzes beschlossen, um die neue Notfalldienstorganisation sowie eine zentrale Triagestelle für nicht lebensbedrohliche medizinische Notfälle zu errichten. In diesem Zusammenhang stehen mehrere organisatorische und rechtliche Unstimmigkeiten im Raum, welche das Begehen von Verfehlungen begünstigt, rechtstaatliche Defizite geschaffen und letztendlich zu einem finanziellen Schaden für Steuerzahler geführt haben könnten. Wir fordern Transparenz über die Sachverhalte.

Wir stellen dem Regierungsrat in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

1. Die Aktivitäten für den Aufbau der AGZ Support AG, welche als Triagestelle fungiert, haben vor der parlamentarischen Beratung im Dezember 2017 begonnen.
 - a. Erachtet es der Regierungsrat als problematisch, dass vor der parlamentarischen Beratung bereits Ausgaben für die neue Triagestelle angefallen sind und wie rechtfertigt der Regierungsrat diesen Sachverhalt?
 - b. Wie wurden diese Aktivitäten für den Aufbau der AGZ Support AG finanziert und bestanden irgendwelche Zusicherungen seitens des Regierungsrates oder des Gesundheitsdirektors – falls ja, welche?
2. Wurden vor der parlamentarischen Beratung im Dezember 2017 seitens des Regierungsrates oder der Landesorganisation Handlungen unternommen, um Teile der damals bestehenden Notfalldienstorganisation aufzulösen, welche nur mit grossem Aufwand hätten rückgängig gemacht werden können?
3. Wie problematisch erachtet es der Regierungsrat, dass der Präsident der Landesorganisation in seiner Funktion als Kantonsrat signifikant mit Voten in die Debatte zum neuen Gesetz eingriff?
4. Gemäss Zeitungsartikeln und E-Mails an alle Kantonsräte von verschiedenen privaten Organisationen hätten diese gerne an einer öffentlichen Ausschreibung teilgenommen. Grundsätzlich besteht für diese Organisationen nun nach der ausgebliebenen Ausschreibung die

Möglichkeit, mit einer Beschwerde bei der Geschäftsleitung des Kantons eine Untersuchung durch die Geschäftsprüfungskommission zu initiieren. Eine solche Beschwerde unterliegt dem Amtsgeheimnis, was in diesem Fall besonders wichtig ist, um bei einer zukünftigen öffentlichen Ausschreibung bei der Gesundheitsdirektion nicht negativ aufgefallen zu sein.

- a. Wie problematisch erachtet es der Regierungsrat, dass der Präsident der Standesorganisation auch in der Geschäftsprüfungskommission sitzt?
- b. Wird dadurch das Amtsgeheimnis ausgehebelt?
5. Dem Zeitungsartikel der Limmattaler Zeitung vom 1.9.2018 nach betreibt ein Mitarbeiter der Organisation SOS AERZTE die Triagestelle während der Nacht, wofür die AGZ Support AG die Organisation SOS AERZTE entschädigt – mit den Mitteln vom Kanton für den Betrieb der Triagestelle.
 - a. Stimmt dieser Sachverhalt und hat der Regierungsrat sein Einverständnis gegeben?
 - b. Auf Basis welcher rechtlicher Grundlage erhält die Organisation SOS AERZTE Kantongelder für den Betrieb der Triagestelle während der Nacht?
 - c. Wie wird sichergestellt, dass die Entschädigung der SOS AERZTE verhältnismässig erfolgt – vor allem vor dem Hintergrund, dass die Geschäftsleitung der SOS AERZTE dem Präsidenten der Standesorganisation sehr nahe steht gemäss oben erwähntem Zeitungsartikel?
6. Wie problematisch erachtet es der Regierungsrat, dass in der Triagestelle während der Nacht die Entscheidung für einen Hausbesuch gemäss oben erwähntem Zeitungsartikel bei einem Angestellten der SOS AERZTE liegt und der Hausbesuch gemäss Dienstplan auch von dieser Organisation ausgeführt wird?
7. Wie stellt die Gesundheitsdirektion sicher, dass die Erhebung der Ersatzabgabe durch die Standesorganisation richtig erfolgt und keine (absichtlichen oder unabsichtlichen) Fehlfakturierungen passieren?
8. Was ist aus Sicht des Regierungsrats das richtige rechtliche Vorgehen, wenn mit der Ersatzabgabe fakturierte Personen die Rechnung der Standesorganisation (aus berechtigten oder unberechtigten Gründen) nicht zahlen?
9. Was hat der Regierungsrat unternommen, um sicherzustellen, dass die Aktivitäten der Triagestelle und auch die Aktivitäten im Rahmen des Notfalldienstes effizient sind und keine Bevorteilung von Personen oder Organisationen stattfinden, die dem Präsidenten der Standesorganisation nahe stehen?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Daniel Häuptli, Zürich, Benjamin Fischer und Maria Rita Marty, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Nach der bis Ende Dezember 2017 gültigen gesetzlichen Regelung des Notfalldienstes standen Kanton und Gemeinden in der Pflicht, für eine zweckmässige Organisation der Notfalldienste zu sorgen, wo solche nicht bestehen (§ 17 Abs. 2 Gesundheitsgesetz, GesG, LS 810.1). Mit dieser Regelung nahm der Gesetzgeber Rücksicht auf den Umstand, dass Ärzteschaft, Zahnärzteschaft und Apothekerschaft seit alters aus eigener Kraft einen durch ihre Mitglieder betriebenen Notfalldienst organisierten. Aufgrund der in der Weisung zu den auf den 1. Januar 2018 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen zum Notfalldienst (Vorlage 5376) dargelegten gesellschaftlichen Veränderungen (Überalterung vieler Leistungserbringer, zunehmende Teilzeitarbeit, ungenügende finanzielle Abgeltung, verändertes Patientenverhalten) zeigte sich zusehends, dass die bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Aufrechterhaltung insbesondere der ärztlichen Notfalldienstorganisation nicht mehr genügten.

Vor diesem Hintergrund nahm die Gesundheitsdirektion gemeinsam mit dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) im Dezember 2016 Verhandlungen mit der Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) über die Zukunft des Notfalldienstes auf. Es galt zu verhindern, dass der von den Standesorganisationen organisierte Notfalldienst zusammenbricht. In die Wege geleitet wurden eine Verbesserung der gesetzlichen Grundlage zum Notfalldienst durch die Gesundheitsdirektion (Präzisierung der Dienstleistungspflicht der Berufsangehörigen und der Organisationsregeln, Regelung von Finanzierung und Ersatzabgaben, Schaffung einer Triagestelle mit einheitlicher Notfallnummer für das ganze Kantonsgebiet) und eine Zusammenführung bestehender Organisationen zur Vermittlung von Notfällen, insbesondere der Ärztefon AG und der AGZ Support AG. Diese Verhandlungen führten zur Leistungsvereinbarung vom 26. Juni 2017, worin der AGZ der Betrieb der gemeinsam durch Kanton und Gemeinden zu finanzierenden Triagestelle mit kantonsweit einheitlicher Rufnummer in Auftrag gegeben wurde. Diese Vereinbarung und die in einem Side Letter zur Leistungsvereinbarung enthaltenen Regelungen zur Aufbaufinanzierung wurden vom Regierungsrat am 12. Juli 2017 genehmigt, unter Vorbehalt des Inkrafttretens der gleichentags dem Kantonsrat beantragten gesetzlichen Neuregelung des Notfalldienstes (Vorlage 5376, RRB Nr. 690/2017).

Um den Notfalldienst auch über den 1. Januar 2018 koordiniert sicherzustellen und nachdem der Regierungsrat mit seinen Beschlüssen das Konzept zur Neuregelung des Notfalldienstes gutgeheissen hatte, konnte und musste der Aufbau der Triagestelle vorangetrieben werden, damit sie gleichzeitig mit der auf den 1. Januar 2018 geplanten Inkraftsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen den Betrieb aufnehmen konnte. An diese Aufbaukosten bewilligte der Regierungsrat am 25. Oktober 2017 eine gebundene Ausgabe von insgesamt Fr. 5 904 000 (RRB Nr. 986/2017). Darin enthalten war eine Akontozahlung, welche die Gesundheitsdirektion am 28. Juli 2017 geleistet hatte. Gestützt auf diesen Regierungsratsbeschluss wurde sodann am 15. Dezember 2017 ein Betrag von Fr. 1 226 586 ausgerichtet. Die Beitragsbewilligung stützte sich auf die damalige Fassung von § 17 Abs. 2 GesG.

Mit diesen Zahlungen übernahmen Regierungsrat und Gesundheitsdirektion lediglich die Anschubfinanzierung für einen Teil der bereits getätigten und ausgewiesenen Aufbauarbeiten. Zu den Aufbaukosten lagen dem Regierungsrat bei seinen Beschlussfassungen am 12. Juli 2017 ein erster und am 25. Oktober 2017 ein um weitere Positionen ergänzter detaillierter Bericht der dazu beigezogenen Expertin, der KPMG, vor. Darin wurden Kosten im Gesamtbetrag von 6,22 Mio. Franken als für den Aufbau der Triagestelle erforderlich und auch bei einem anderen Anbieter anfallend beurteilt.

Zu Frage 2:

Der Entscheid zur Fusion von AGZ Support AG und Ärztefon AG stand zwischen den beiden Trägerschaften (beides Organisationen der Ärzteschaft) schon längere Zeit zur Diskussion. Ausschlaggebend für den Zusammenschluss war wohl letztlich die Haltung der Gesundheitsdirektion, bei der zukünftigen Organisation des Notfalldienstes den Leistungsauftrag nur an eine Triagestelle mit kantonsweit einheitlicher Rufnummer zu erteilen. Der Entscheid stand aber letztlich im Ermessen der beiden als Aktiengesellschaften firmierten Organisationen.

Zu Fragen 3 und 4:

Der Ausstand von Mitgliedern des Kantonsrates ist in § 8a des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) geregelt. Danach hat darüber gemäss § 44 der Kantonsrat zu befinden und nicht der Regierungsrat.

Zu Fragen 5 und 6:

Es sind nicht die Ärztinnen und Ärzte der SOS-Ärzte Turicum AG (SOS-Ärzte), welche die Triagestelle während der Nacht betreiben. Der Betrieb der Triagestelle durch die von der Gesundheitsdirektion beauftragte AGZ bzw. durch die AGZ Support AG ist von der ärztlichen Leistungserbringung an der «Front», wie Hausbesuche durch notfalldienst-

leistende Ärztinnen und Ärzte, zu unterscheiden. Die bei der Triagestelle eingehenden Anrufe werden rund um die Uhr, also auch zwischen 22 und 7 Uhr, von Medical Response Operators (MRO) der AGZ Support AG entgegengenommen. Muss ein Hausbesuch vermittelt werden, geben die MRO Zeit und Einsatzort in der Triagesoftware der AGZ Support AG ein. Die Triagesoftware ermittelt dann anhand der gespeicherten Dienstpläne autonom die Ärztin oder den Arzt, die oder der für den Hausbesuch aufzubieten ist. Das Aufbieten der Ärztin oder des Arztes erfolgt anschliessend durch die Mobile Einsatzleitung (MELA), welche derzeit noch von den SOS-Ärzten betrieben wird. Die MELA ist aber dazu verpflichtet, jene Ärztin oder jenen Arzt aufzubieten, die oder der ihr von der Triagestelle bezeichnet wurde. Lediglich in den Fällen, in denen diese Ärztin bzw. dieser Arzt nicht aufgebieten werden kann, z. B. weil sie bzw. er bereits andernorts im Einsatz steht, schickt die MELA eine andere Ärztin oder einen anderen Arzt, wobei sie nach dem Grundsatz «next best» handelt. Der entsprechende Vertrag der AGZ Support AG mit den SOS-Ärzten ist offenbar per Ende 2019 kündbar; ab 1. Januar 2020 soll dann nach Auskunft der AGZ Support AG auch die Aufbietung zu Hausbesuchen direkt durch die AGZ Support AG vorgenommen werden. Die für diese Dienstleistung von der AGZ Support AG den SOS-Ärzten ausgerichtete Entschädigung geht bei der AGZ bzw. der AGZ Support AG zulasten der ihr gemäss Leistungsvereinbarung zustehenden Pauschale von 7,3 Mio. Franken pro Jahr. Diese Pauschale beruhte auf den bisherigen Erfahrungszahlen der Standesorganisationen von rund 250 000 zu vermittelnden Anrufen pro Jahr. Zur Bewältigung dieser Anruhzahl im 24-Stunden-Betrieb wurde davon ausgegangen, dass mindestens sechs Ärztinnen und Ärzte und 25 MRO zuzüglich Personal für Leitung, Disposition, IT und Administration eingestellt werden. Für diese Stellen wurde mit Lohnkosten von rund 5,1 Mio. Franken gerechnet. Von den restlichen 2,2 Mio. Franken entfällt die eine Hälfte auf Telematik und IT (Betrieb, Unterhalt, Lizenzen und Weiterentwicklung) und die andere auf Raummiete und weitere bei Unternehmen dieser Grössenordnung anfallende Betriebskosten. Nachdem es der AGZ Support AG nicht gelang, wie vorgesehen sechs Ärztinnen und Ärzte zu rekrutieren, hat sie den ärztlichen Hintergrunddienst mit im Auftragsverhältnis bzw. von extern telefonisch beizuziehenden Ärztinnen und Ärzten abdecken müssen. Das hat den Nachteil, dass die ursprünglich beabsichtigte laufende Qualitätskontrolle der Tätigkeit der MRO nicht möglich war. Immerhin erwies sich diese Lösung im Verhältnis zu Festanstellungen aber finanziell als wesentlich günstiger. Die Gesundheitsdirektion hat deshalb am 11. Juli 2018 eine entsprechende Kürzung der Pauschale im Umfang von Fr. 923 011 pro Jahr bzw. Fr. 76 918 pro Monat durchgesetzt. Dieser Schritt zeigt auf, dass die vertragskonforme Leis-

tungserbringung durch die AGZ bzw. die AGZ Support AG durch die Gesundheitsdirektion regelmässig überprüft und notwendige Anpassungen der Entschädigung auch unter dem Jahr veranlasst werden. Bereits im August 2018 hat die Gesundheitsdirektion sodann Neuverhandlungen für die Pauschale ab 2019 eingeleitet, nachdem das Reporting der AGZ aufgezeigt hatte, dass die ursprünglich erwartete Anrufzahl auf die Notfallnummer deutlich unter den Erwartungen blieb. Mit dem Reporting und den jeweils darauf angepassten Schritten wird sichergestellt, dass die pauschale Abgeltung in einem vernünftigen Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der AGZ Support AG gehalten wird. In diesem Rahmen aber ist die AGZ Support AG als selbstständiges Unternehmen frei, wie sie die ihr zur Verfügung gestellten Mittel haushälterisch einsetzt.

Zu Fragen 7 und 8:

Es ist grundsätzlich Sache der Standesorganisation, sicherzustellen, dass die Erhebung der Ersatzabgaben durch ihre Organe korrekt erfolgt. Über die Rekursmöglichkeit Betroffener bei der Gesundheitsdirektion kann eine korrekte Abwicklung der Rechnungstellung auf dem Rechtsweg sichergestellt werden. Sollte sich bei der Bearbeitung von Rekursen zeigen, dass die Organe der AGZ auch nach der anspruchsvollen Einführungsphase gehäuft fehlerhaft arbeiten, müsste die Gesundheitsdirektion bei der Standesorganisation auf die Einleitung der erforderlichen administrativen oder personellen Massnahmen einwirken.

Zu Frage 9:

In der Leistungsvereinbarung sind Massnahmen zur Qualitätssicherung und Berichterstattung im Detail festgelegt. So hat die AGZ die Notrufannahmezeiten und die Reaktionszeiten der aufsuchenden Dienste auszuweisen, eine detaillierte Einsatzstatistik zu erstellen und eine Kundenzufriedenheitsbefragung durchzuführen. Zusätzlich ist die Gesundheitsdirektion nach der Leistungsvereinbarung befugt, Revisionen durchzuführen; die AGZ ist verpflichtet, ihr jederzeit vollständigen Einblick in die Bücher und Belege zu gewähren und die von der Gesundheitsdirektion verlangten Auskünfte zu erteilen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli