

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. September 2020

841. Befristeter Leistungsauftrag Contact Tracing und Stellen- aufstockungen (Ausgabenbewilligung, Vergabe, Stellenplan)

A. Ausgangslage

Aufgrund der Covid-19-Epidemie bzw. -Pandemie stellte der Bundesrat am 28. Februar 2020 die «besondere Lage» gemäss Epidemienengesetz (EpG; SR 818.101) und am 16. März 2020 dann die «ausserordentliche Lage» fest. In der weiteren Entwicklung der epidemiologischen Lage und den damit verbundenen verschiedenen Lockerungsschritten hat der Bundesrat per 19. Juni 2020 die ausserordentliche Lage beendet und wieder die besondere Lage erklärt. Auf den gleichen Zeitpunkt hat der Regierungsrat die «ausserordentliche Lage» für den Kanton Zürich beendet (RRB Nr. 594/2020).

Mit den weitgehenden Lockerungen der zuvor vom Bundesrat angeordneten Massnahmen per 6. Juni 2020 ist die Schweiz in die Containment-Phase eingetreten und der Fokus liegt seither auf der Unterbrechung von Infektionsketten. Nach wie vor bleiben Abstandhalten und Einhalten der Hygienemassnahmen die wichtigsten Schutzmassnahmen. Um die Verbreitung des neuen Coronavirus bestmöglich einzudämmen und eine zweite Welle zu verhindern, hat der Bundesrat die Kantone darüber hinaus angewiesen, das Contact Tracing einzurichten und auszubauen. Daraufhin wurde per 11. Mai 2020 das bestehende Contact-Tracing-Team mit 20 Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich sowie der Baudirektion ergänzt. Für die gesamthaft 30 Mitarbeitenden wurde eine Lokalität am Flughafen Zürich eingerichtet.

Der Bundesrat hat am 12. August 2020 entschieden, Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen ab dem 1. Oktober 2020 wieder zu erlauben. Damit hat das Contact Tracing weiter an Bedeutung zugenommen. Die Kantone müssen die Anlässe je nach epidemiologischer Lage und Kapazitäten für das Contact Tracing bewilligen. Das ursprünglich bis 31. August 2020 befristete Veranstaltungsverbot wurde vom Bundesrat um einen Monat verlängert, damit die Kantone mehr Zeit haben, die Leistungsfähigkeit des Contact Tracings erneut zu steigern.

Das Contact Tracing ist aus epidemiologischer Sicht eine sehr wirksame Massnahme zur Verhinderung von Neuansteckungen. Die positiv getesteten Personen (Indexfälle) werden isoliert, enge Kontaktpersonen identifiziert und kontaktiert, und es wird die Quarantäne angeordnet, sodass eine unkontrollierte Ausbreitung des Coronavirus eingedämmt werden kann. Gelingt das nicht, droht ein weiterer Lockdown mit massivem Schaden für Wirtschaft und Gesellschaft.

B. Ausbau Contact Tracing im Zweisäulensystem

Mit Beschluss vom 10. Juli 2020 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, das Contact Tracing so rasch wie möglich so auszubauen, dass bis 100 Neuansteckungen pro Tag bewältigt werden können (RRB Nr. 720/2020). Zur Entlastung des Kantonsärztlichen Dienstes wurde ein Zweisäulensystem verankert. Einerseits soll der Beizug von verwaltungsinterner Unterstützung (namentlich durch die Kontrollassistenten der Kantonspolizei [KOA]) weiter ausgebaut und andererseits ein Auftrag an ein externes Unternehmen erteilt werden.

Auftrag an die JDMT Medical Services AG

Bereits im Juni 2020 hat der Kantonsärztliche Dienst Offerten zur Unterstützung des Contact Tracings eingeholt. Ein wichtiges Kriterium war, dass die offerierenden Unternehmen ein grosses Knowhow in Form von ärztlichem Fachpersonal mitbringen und grosse Kapazitäten für das Contact Tracing bereitstellen können. Das stellt sicher, dass sich der Kantonsärztliche Dienst operativ aus dem Contact Tracing zurückziehen und sich wieder vermehrt dem Alltagsgeschäft widmen kann.

Die Offertanfrage umfasste einen auf neun Monate befristeten Vertrag ab 1. September 2020, mit einer vorgelagerten einmonatigen Vorbereitungs- und Übergangsphase. Das erwartete Volumen umfasste eine durchschnittliche Fallzahl von fünf bis zehn neu positiv getesteten Personen (Indexfällen) pro Tag mit durchschnittlich zehn Kontaktpersonen. Zu diesem Zeitpunkt verzeichnete der Kanton Zürich täglich null bis acht Indexfälle. Für dieses Volumen wurde bei einem Einsatz von drei bis fünf Personen mit Kosten von Fr. 20000 bis Fr. 50000 pro Monat gerechnet.

Die neunmonatige Befristung wurde deshalb gewählt, um während dieser neun Monate eine offene Ausschreibung nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens durchführen zu können.

Es wurden drei Offerten eingeholt und geprüft. Die für die neunmonatige Übergangsphase eingereichten Offerten wurden anhand festgelegter Kriterien (insbesondere Preis und Umsetzbarkeit) bewertet. Die JDMT Medical Services AG, Pfäffikon ZH, hatte das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Die JDMT Medical Services AG verfügt über fachlich qualifiziertes Personal mit langjähriger Erfahrung im Gesundheitsbereich und kann sowohl auf organisatorisch/strukturell und ärztlich ausgebildetes Personal als auch auf einen Pool aus über 100 Studierenden der Humanmedizin zurückgreifen. Die Gesundheitsdirektion hat im Rahmen ihrer Finanzkompetenz der JDMT Medical Services AG den Auftrag erteilt.

Zunahme der Fallzahlen im Juli 2020

Nach der Offerteinholung im Juni stieg bereits im Juli die Zahl der Indexfälle stark an: Am 1. Juli 2020 waren es 56 und am 2. Juli 2020 48 (das gleitende Mittel über sieben Tage stieg von 19 auf 26 Indexfälle pro Tag). Es musste damit gerechnet werden, dass das bestehende Team bald an seine Kapazitätsgrenzen kommt und daher die JDMT Medical Services AG – statt wie ursprünglich geplant lediglich eingeführt und geschult – ab 1. Juli 2020 bereits erste Aufgaben und ab 1. August 2020 die Verantwortung für das operative Geschäft übernehmen musste.

Gleichzeitig wurde deutlich, dass im weiteren Verlauf mit sehr viel höheren Fallzahlen und einem ungleich grösseren Aufwand für das Contact Tracing gerechnet werden muss. Dies nicht zuletzt aufgrund der erhöhten Reisetätigkeit während der Sommermonate und der damit zusammenhängenden Einschleppung des Coronavirus (Anstieg der Indexfälle), aber auch wegen der grossen Anzahl an Kontaktpersonen (bei einem positiven Fall in einem Club sind das ohne Weiteres 300 Personen), die durch die Contact Tracer kontaktiert und befragt werden müssen. Folglich ist davon auszugehen, dass die Contact-Tracing-Hotline, die telefonisch wie auch per E-Mail vor allem für Fragen von Indexfällen und engen Kontaktpersonen zur Verfügung steht, personell massiv aufgestockt werden muss.

Neuausrichtung der Strategie auf steigende Fallzahlen

Aufgrund der Entwicklung der Fallzahlen Anfang Juli 2020 wurde die Strategie in Bezug auf das Contact Tracing neu ausgerichtet. Einerseits musste schon damals mit Indexfallzahlen von grundsätzlich zwischen 20 und 30 pro Tag gerechnet werden – Tendenz steigend –, und andererseits bewegte sich die Zahl der Kontaktpersonen um die 50 bis hin zu 300 (bei möglichen Ansteckungen in Clubs). Es musste ohne Weiteres mit dem zehnfachen Aufwand gerechnet werden.

In Absprache zwischen dem Kantonsärztlichen Dienst und der JDMT Medical Services AG wurde in der Folge ein Projektplan entworfen. Der CEO und Projektleiter erstellte ein Konzept, mit dem ein viel grösseres Volumen bearbeitet werden kann. Die Contact-Tracing-Hotline sollte verstärkt und mehr ärztliches Personal für die diversen medizinischen Fragen sowie Coaches und Koordinatoren für die zahlreichen Fälle bzw. Contact Tracer eingeplant werden.

In Anbetracht dieser Entwicklung war klar, dass die Platzverhältnisse am Standort Flughafen Zürich nicht mehr reichen. Um den geltenden Abstandsvorschriften zu genügen und das Sicherheitsrisiko für die dort anwesenden Mitarbeitenden zu minimieren (Vermeiden einer Infektion bzw. Verbreitung des Coronavirus unter allen Umständen), wurde ein

zweiter Standort in Pfäffikon eingerichtet, um in Anbetracht der sich weiterhin zuspitzenden Entwicklung eine hohe Kapazität gewährleisten und das Contact Tracing so lange wie möglich aufrechterhalten zu können.

Da die Kosten für das Contact Tracing und alle damit verbundenen Leistungen nun deutlich höher ausfallen werden, ist die Ausgabe durch den Regierungsrat zu beschliessen. Der Vertrag mit der JDMT Medical Services AG wurde daher nachträglich auf den 15. September 2020 befristet und die Leistungen vom 1. Juli 2020 bis zum 15. September 2020 werden separat vergütet. Vorbehältlich der Zustimmung durch den Regierungsrat hat die Gesundheitsdirektion einen zweiten Vertrag für die Dauer vom 16. September 2020 bis zum 31. Mai 2021 abgeschlossen.

Unter diesen Voraussetzungen wird mit Kosten von höchstens Fr. 3 700 000 (einschliesslich Infrastruktur, Softwarelösung usw.) gerechnet. Die Berechnung beruht auf der Annahme, dass die JDMT Medical Services AG zwei Personen für die Contact-Tracing-Hotline, je eine Person für die Sicherstellung des ärztlichen Supports und das Coaching der Contact Tracer sowie vier Contact Tracer im Zweischichtensystem einsetzt. Dafür werden 16 Personen pro Tag von der JDMT Medical Services AG benötigt, was voraussichtlich zu monatlichen Kosten von Fr. 400 000 führt. Dies ergibt für die Vertragsdauer vom 16. September 2020 bis am 31. Mai 2021 eine Summe von Fr. 3 400 000, zuzüglich einer Marge für Unvorhergesehenes von rund 10% aufgrund der volatilen und immer noch stetig steigenden Fallzahlen ergibt dies Fr. 3 700 000.

Die Vergabe für die Dauer von neun Monaten erfolgt gestützt auf § 10 Abs. 1 lit. f der Submissionsverordnung (SVO, LS 720.11) im freihändigen Verfahren wiederum an die JDMT Medical Services AG, da nur so die Kontinuität der Dienstleistung gewährleistet werden kann. Zudem ist die Beschaffung zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung so dringlich, dass kein anderes Submissionsverfahren durchgeführt werden kann (§ 10 Abs. 1 lit. d SVO). Im Verlaufe der Vertragsdauer von neun Monaten soll der Auftrag nach öffentlichem Beschaffungsrecht in einem offenen Verfahren für die Phase nach diesen neun Monaten vergeben werden.

C. Zusätzlicher Stellenbedarf

Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurde in der Gesundheitsdirektion erkannt, dass die personellen Mittel im Bereich Krisenbewältigung und Pandemie über die letzten Jahre deutlich unterdotiert waren und ein erhöhter Stellenbedarf besteht. Zum Erhalt der Leistungsfähigkeit musste in einzelnen Bereichen teilweise auch auf Mitarbeitende anderer Direktionen, insbesondere der Sicherheitsdirektion

und der Baudirektion, zurückgegriffen werden. Zahlreiche Dienstleistungen mussten seit Beginn der Corona-Pandemie zurückgestellt oder zeitweise aufgeschoben werden, um die dringlicheren Aufgaben im Rahmen der Corona-Pandemie erfüllen zu können.

Der Stellenplan der Gesundheitsdirektion soll deswegen dahingehend angepasst werden, dass sie im Rahmen ihrer Funktion in der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten auch zukünftige Epidemien, Pandemien und andere Krisen besser bewältigen kann, ohne bei ihren ordentlichen Tätigkeiten längerfristig Quantitäts- oder Qualitätseinbussen hinnehmen zu müssen. Bedarf besteht dabei vor allem in den Bereichen der Datenanalyse, der Informatik, der juristischen Dienstleistungen des Kantonsärztlichen Dienstes und der Stabsaufgaben.

In der Datenanalyse besteht der Bedarf vorab in der Erhebung, Verarbeitung und Kommunikation medizinischer Daten. So muss auch aufgrund der Anstrengungen auf Bundesebene zur Verbesserung der Datenlage in den Kantonen mit erheblichem Zusatzaufwand gerechnet werden.

Dies wiederum bedingt eine vermehrte Unterstützung seitens IKT und Digitalisierung, was Bedarf an personellen Mitteln in der Informatik auslöst. Die Unterstützung ist aufgrund der ständigen datenseitigen Weiterentwicklung dauerhaft erforderlich.

Im Bereich der juristischen Dienstleistungen des Kantonsärztlichen Dienstes ist sicherzustellen, dass die eidgenössische und kantonale Epidemiengesetzgebung jederzeit schnell umgesetzt werden kann. Dabei liegt es in der Verantwortung des Kantonsärztlichen Dienstes, dass auch bei zukünftigen Vorfällen im richtigen Zeitpunkt die passenden Massnahmen geplant, umgesetzt und auch vollzogen werden können.

Zur praktischen Führung einer Krisenorganisation wird eine Stabsmitarbeiterin oder ein Stabsmitarbeiter benötigt. Ihr bzw. ihm obliegt es, die Arbeiten der an der Krisenbewältigung beteiligten Mitarbeitenden zu analysieren, zu koordinieren und den Entscheidungsträgern in der Direktion zu präsentieren. Ausserhalb von Krisenlagen ist sie bzw. er für die Krisenplanung besorgt und für die Ausbildung der involvierten Mitarbeitenden zuständig.

Deshalb sind folgende unbefristeten Stellen in den Stellenplan der Gesundheitsdirektion aufzunehmen:

- 1,6 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in (Datenanalyse), Lohnklasse 20
- 0,8 Stellen Informatikspezialist/in, Lohnklasse 17
- 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in, Lohnklasse 20
- 1,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in (Stabsaufgaben), Lohnklasse 20

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Auftragsvergabe an die JDMT Medical Services AG für eine Dauer von neun Monaten ab 16. September 2020 führt zu Kosten von Fr. 3 700 000. Diese gehen zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung. Davon entfallen Fr. 1 500 000 auf das Jahr 2020; diese Mittel sind im Budget 2020 nicht eingestellt und können innerhalb der Leistungsgruppe auch nicht kompensiert werden. Die Voraussetzung für die Bewilligung der Kreditüberschreitung ist gegeben (§ 22 Abs. 1 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]). Ein Aufschub des Contact Tracings würde die Bewältigung der Corona-Krise behindern und hätte für den Kanton nachteilige Folgen. Die restlichen Mittel von Fr. 2 200 000 entfallen auf das Jahr 2021. Sie sind im Budgetentwurf 2021 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2021–2024 nicht enthalten und sind zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, in den Nachtrag zum Budgetentwurf 2021 (Novemberbrief) aufzunehmen.

Bei den Kosten der Massnahme von Fr. 3 700 000 handelt es sich um eine gebundene Ausgabe (§ 37 Abs. 2 lit. a CRG): Die Bekämpfung des Coronavirus erfordert unmittelbare Massnahmen zur Eindämmung der Krankheit. Alternative Handlungsoptionen bestehen nicht. Beim Contact Tracing handelt es sich um eine Bundesvorgabe mit Konkretisierung durch den Regierungsrat (RRB Nr. 720/2020).

Der Zusatzaufwand für die insgesamt 4,4 Stellen fällt in der Leistungsgruppe Nr. 6000, Steuerung Gesundheitsversorgung, an. Der Lohnaufwand (einschliesslich Lohnnebenkosten) beläuft sich im Jahr 2020 auf rund Fr. 185 000; er kann mit Priorisierungen innerhalb des Budgets 2020 abgedeckt werden. Anschliessend (ab 2021) beträgt der Personalaufwand rund Fr. 740 000 pro Jahr. Dieser Aufwand ist im Budgetentwurf 2021 und im KEF 2021–2024 nicht eingestellt. Eine interne Kompensation der für die beantragten Stellen erforderlichen Mittel ist nicht möglich. Das betrifft einerseits den Personalaufwand; andererseits können auch keine externen Aufwände (durch Insourcing) eingespart werden. Da es sich beim zusätzlich ausgewiesenen Personalbedarf um Aufwand für unerlässliche Arbeiten für die Krisenplanung und Krisenbewältigung handelt (zentrale Koordination der Pandemieplanung, Pandemiebekämpfung sowie Datenanalyse und Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur), ist die finanzielle Mehrbelastung somit unvermeidbar. Der budgetierte Aufwand der Leistungsgruppe Nr. 6000 liegt 2021 mit 26,9 Mio. über 20 Mio. Franken, weshalb ein Nachtrag zum Budgetentwurf erst ab einer Saldodifferenz von 1 Mio. Franken zulässig ist (§ 18 Abs. 2 CRG) und damit nicht erfolgen kann. Für die erforderlichen Mittel ist somit eine

Kreditüberschreitung nach § 22 Abs. 1 CRG in Kauf zu nehmen. Ein Verzicht auf die Aufstockung der personellen Mittel würde die Pandemiebewältigung in zentralen Bereichen erheblich beeinträchtigen, und auch ein Aufschub ist aufgrund der Dringlichkeit der Aufgaben nicht möglich.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Leistungsauftrag zur Durchführung des Contact Tracings wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 3 700 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, bewilligt.

II. Der Leistungsauftrag zur Durchführung des Contact Tracings wird zu Fr. 3 400 000 an die JDMT Medical Services AG, Pfäffikon, vergeben. Die Vergabesumme kann sich für Unvorhergesehenes auf Fr. 3 700 000 erhöhen.

III. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, die für das Jahr 2021 erforderlichen Mittel (Fr. 2 200 000) zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, im Rahmen des Nachtrags zum Budgetentwurf 2021 zu beantragen.

IV. Der Stellenplan der Gesundheitsdirektion wird mit Wirkung ab 1. Oktober 2020 wie folgt ergänzt:

Unbefristete Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in (Stabsaufgaben)	20
1,6	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in (Datenanalyse)	20
1,0	Juristische/r Sekretär/in	20
0,8	Informatikspezialist/in	17

4,4 Stellen

V. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Zuschlags auf simap.ch nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli