

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. März 2021

351. Ergänzender befristeter Leistungsauftrag Contact Tracing (zusätzliche Ausgabenbewilligung, Erhöhung der Vergabesumme)

I. Ausgangslage

Gemäss Art. 3 Abs. 7 und 3b des Covid-19-Gesetzes (SR 818.102) sind die Kantone verpflichtet, ein funktionierendes Contact Tracing sicherzustellen, insbesondere die Datenlage bezüglich vermuteter Cluster und Infektionsquellen zu verbessern. Damit ist das Contact Tracing weiterhin eine der zentralen und wirksamsten Massnahmen zur Verhinderung von Neuansteckungen mit dem Coronavirus. Positiv getestete Personen (Indexfälle) werden isoliert, Kontaktpersonen identifiziert und kontaktiert, und es wird für sie eine Quarantäne angeordnet. Dadurch soll eine unkontrollierte Ausbreitung des Coronavirus verhindert werden.

Mit dem Ziel, eine zweite Welle zu verhindern, wurde auf den 11. Mai 2020 das bereits bestehende Contact-Tracing-Team der Gesundheitsdirektion und der Baudirektion mit 20 Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich ergänzt und ein Standort am Flughafen Zürich eingerichtet.

Mit Beschluss vom 10. Juli 2020 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, das Contact Tracing so rasch wie möglich so auszubauen. Das Team sollte in der Lage sein, bis zu 100 Neuansteckungen pro Tag zu bewältigen (RRB Nr. 720/2020). Der Ausbau sah im Rahmen eines Zweisäulensystems vor, einerseits weitere Mitarbeitende der Kantonspolizei Zürich (namentlich Kontrollassistenten [KOA]) und andererseits eine externe Anbieterin medizinischer Dienstleistungen – die JDMT Medical Services AG – beizuziehen. Für Letztere wurde von einem Volumen von fünf bis zehn Indexfällen pro Tag mit durchschnittlich zehn Kontaktpersonen ausgegangen.

Bereits im Juli 2020 musste jedoch aufgrund von Indexfallzahlen zwischen 20 und 30 pro Tag sowie 50 bis 300 Kontaktpersonen die Strategie des Contact Tracings neu ausgerichtet und der Dienst wesentlich ausgebaut werden. Neben dem Standort am Flughafen Zürich mit 30 Arbeitsplätzen wurde ein zweiter Standort in Pfäffikon mit 45 Arbeitsplätzen eingerichtet. Für die JDMT Medical Services AG wurde dabei mit dem Einsatz von 16 Personen pro Tag im Zweischichtsystem gerechnet. Diese Annahme lag dem bis 31. Mai 2021 befristeten Leistungsauftrag an die JDMT Medical Services AG zugrunde. Für den geschilderten Ausbau des Contact Tracings bewilligte der Regierungsrat am 2. September 2020 eine gebundene Ausgabe von Fr. 3 700 000 (RRB Nr. 841/2020).

2. Entwicklungen ab Oktober 2020

In den Monaten Oktober bis und mit Dezember 2020 zeigten sich die massiven Auswirkungen der zweiten Covid-19-Welle im Kanton Zürich mit bis zu rund 1600 Indexfällen pro Tag. Das Contact Tracing musste im Durchschnitt über das Zehnfache der zunächst ins Auge gefassten 100 Fälle pro Tag abarbeiten. Parallel dazu stiegen auch die Anfragen auf der Contact-Tracing-Hotline. Dafür, und im Hinblick auf die Feiertage um den Jahreswechsel 2020/2021, wurden der Standort Flughafen auf 100 Arbeitsplätze und der Standort Pfäffikon auf 75 Arbeitsplätze ausgebaut. An beiden Standorten wurden neue Räumlichkeiten bezogen. Die Kantonspolizei stellte einen flexiblen Pool von Personen (KOA) zur Verfügung, die für das Contact Tracing ausgebildet wurden. JDMT Medical Services AG baute den Personalpool auf 300 Mitarbeitende aus. Die Arbeitszeiten im Schichtbetrieb wurden auf 6.30 Uhr bis 21.30 Uhr, am Standort Pfäffikon von Montag bis Freitag sogar bis 23.00 Uhr ausgedehnt. Im November und Dezember 2020 wurden auch durchgehende Nachtschichten geleistet.

Neben den hohen Fallzahlen war das Contact Tracing auch aus medizinischer Sicht ständigen Anpassungen unterworfen, weil die Vorgaben des Bundesamts für Gesundheit (BAG) oft änderten. Die Häufung von Ereignissen, in den Monaten Oktober bis und mit Dezember 2020 insbesondere in Alters- und Pflegeheimen sowie in Unternehmen und sportlichen Einrichtungen, dann vermehrt in Schulen, in der vorschulischen Betreuung, verlangte die komplexe Rückverfolgung der Kontakte der betroffenen Personen und die Abklärung ihrer Aufenthaltsorte mit erhöhtem Ansteckungsrisiko. Mit erfahreneren Tracern wurde das sogenannte Ereignismanagement (Nachverfolgung von zwei oder mehr am gleichen Ort festgestellten Indexfällen) auf- und bedarfsgerecht ausgebaut sowie die Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion gestärkt. Der Tracing-Prozess musste immer wieder an die neuen Vorgaben des BAG angepasst werden: So mussten nach dem Auftreten der mutierten Coronaviren Ende 2020 auch die Kontaktpersonen zweiten Grades, also Kontaktpersonen von Kontaktpersonen, kontaktiert werden. Dies führte zu einer erneuten Multiplikation der Kontaktaufnahmen und täglich mehreren Tausend Anrufen und E-Mails für Erst- und Zweitgespräche, Ereignisabklärungen und Anfragen auf der Hotline. Im Februar 2021 wurde Kontaktpersonen bei Nachweis eines negativen Coronatestresultats die Befreiung aus der Quarantäne ermöglicht. Auch dieser Prozess wurde innerhalb des Contact Tracings aufgebaut und unter Beanspruchung der entsprechenden personellen Mittel umgesetzt. Anstatt der geplanten, durchschnittlichen monatlichen 9500 Arbeitsstunden seitens JDMT muss-

ten zur Sicherstellung des Contact Tracings im November 22 940 Stunden, im Dezember 24 848 Stunden, im Januar 28 802 Stunden und im Februar 27 711 Stunden geleistet werden. Mehr als 98% dieses Aufwandes erfolgten zum Stundenansatz «Operator» und weniger als 2% zu Kaderansätzen für die eingesetzten Fachärztinnen und -ärzte zur medizinischen Unterstützung sowie den operativen Leiter.

Um die Mehrkosten aufgrund des höheren Personalbedarfs und der neuen Problemfelder (Mutationen, Quarantänebefreiung, Ereignismanagement) zu senken, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen.

- Zahlreiche Prozesse im Contact Tracing wurden automatisiert. So erfolgt der Erstkontakt zum Indexfall nach Eintreffen der Labormeldung durch eine automatisch erstellte SMS. Auch die vom Indexfall angegebenen Kontaktpersonen werden automatisch kontaktiert. Die Isolations- und Quarantäneverfügungen sowie die Codes für die Swiss-Covid-App müssen nicht mehr manuell generiert werden. Durch diese Massnahmen kann der Personalbestand der JDMT Medical Services AG per Ende März 2021 von 300 auf 150 Mitarbeitende halbiert werden.
- Mittlerweile sind die Mitarbeitenden der KOA und der JDMT Medical Services AG polyvalent geschult und können somit in verschiedenen Tätigkeiten des Contact Tracings eingesetzt werden. Dies vereinfacht die Schichtplanung.
- Im Sommer 2020 wurde die schweizweit eingeführte Tracing-Software SORMAS gemeinsam mit anderen Kantonen an die lokalen Umstände angepasst und umprogrammiert. Dadurch konnten die Tracing-abläufe zusätzlich vereinfacht und die Kosteneffizienz erhöht werden.

Trotz dieser Massnahmen reichen die vom Regierungsrat am 2. September 2020 bewilligte Ausgabe von 3,7 Mio. Franken und die vom Regierungsrat am 4. November 2020 zusätzlich bewilligte Ausgabe von 3,25 Mio. Franken bei Weitem nicht aus, um die bis Ende Mai 2021 zu erwartenden Kosten für das Contact Tracing zu decken. Hauptgrund dafür sind die exponentiell gestiegenen Fallzahlen der zweiten Welle, die Bearbeitung von Fällen mit dem mutierten Virus, die Bearbeitung der sehr vielen Ereignisse und der dadurch ausgelöste, konstant höhere Personalbedarf, der die erwartete durchschnittliche Auslastung verdreifachte, und dass dabei die ursprünglich vorgesehenen Schwankungen gar nie eintraten. Nach heutigem Kenntnisstand ist bis Ende Mai 2021 für das Contact Tracing gesamthaft mit 11,35 Mio. Franken zu rechnen, weshalb zu den beiden Ausgabenbewilligungen von zusammen 6,95 Mio. Franken zusätzliche Kosten von 4,4 Mio. Franken zu tragen sind. Davon fallen 4,2 Mio. Franken für das Personal und 0,2 Mio. Franken für die Infrastruktur an.

3. Heutige Situation

Gegenwärtig nehmen die Fallzahlen wieder zu. Dank der eingeleiteten Prozessoptimierungen und -automatisierungen und der flexiblen Arbeitsteilung zwischen den beiden Standorten des Contact Tracings ist weiterhin sichergestellt, dass das Contact Tracing hohe bis sehr hohe Fallzahlen bewältigen kann. Dazu gehören auch weiterhin die Ereignisbewältigung und die Unterstützung der Schulärztlichen Dienste der Bildungsdirektion, der beiden Städte Winterthur und Zürich, der Lunge Zürich im Auftrag der Bildungsdirektion für alle anderen Gemeinden ohne Schulärztliche Dienste. Im Umfang ähnlich gross ist die Unterstützung von betroffenen Institutionen, des Gewerbes und der Betriebe, aber auch der sportlichen Einrichtungen in der Umsetzung der verordneten Isolations- und Quarantänemassnahmen.

Diese Leistungen können nur mit dem bisherigen Pool von Mitarbeitenden des Contact Tracings sichergestellt werden. Die KOA und die Mitarbeitenden der JDMT Medical Services AG haben in den letzten Monaten viel Erfahrung und grosses Wissen gesammelt, kennen die relevanten Vorgaben und Prozesse und wenden diese an, agieren aber auch agil und rasch auf Veränderungen. Es wurde in den vergangenen acht Monaten eine umfangreiche logistische Einrichtung aufgebaut und das Contact Tracing findet mittlerweile in einer Softwareumgebung statt, die dem bevölkerungsreichen Kanton Zürich entspricht.

4. Ausblick

Den dargelegten hohen Anforderungen an das Contact Tracing können nur die beiden jetzigen Partner – Kantonspolizei (KOA) und JDMT – gerecht werden. Der bis 31. Mai 2021 gültige Auftrag an die JDMT Medical Services AG soll deshalb bis 30. November 2021 verlängert werden. Diese sechsmonatige Verlängerung stellt bei allen gegenwärtigen unbekanntem Variablen, wie die Frage der möglichen weiteren Wellen, weitere Virenmutationen usw. sicher, dass dem Auftrag, ein funktionierendes Contact Tracing zu betreiben, nachgekommen werden kann. Dabei ist vorderhand ein Zweischichtbetrieb über 16 Stunden pro Tag einschliesslich Wochenende vorgesehen, der Mittelansatz kann aber bedarfsgerecht re-dimensioniert werden. Der JDMT-Personalpool soll auf einen Drittel des heutigen Bestandes verkleinert werden, denn aufgrund der erfolgten Covid-19-Impfungen ist ab Juni 2021 mit sinkenden Fallzahlen zu rechnen. Bei einem Stundenansatz von Fr. 59 werden Personalkosten von monatlich Fr. 570'000 anfallen. Aufgrund der Auftragsverlängerung bis Ende November 2021 ergeben sich Personalkosten von 3,42 Mio Franken. Dazu kommen Kosten für den Rückbau der Infrastruktur von Fr. 150'000, was zu einem Gesamtbetrag von 3,57 Mio. Franken führt.

Höchste Priorität hat, der Zürcher Bevölkerung weiterhin ein qualitatives hochwertiges und wirksames Contact Tracing zur Verfügung zu stellen, um Ansteckungsketten rasch erkennen und unterbrechen zu können. Das lässt sich nur mit den heute vorhandenen, gut funktionierenden Strukturen und dem gut aus- und weitergebildeten Personal der Kantonspolizei und der JDMT Medical Services AG erreichen. Ein Wechsel des Anbieters des Contact Tracings wäre mit einem grossen Translationsaufwand und mit hohen Risiken verbunden. Deshalb soll der Auftrag mit der JDMT Medical Services AG ohne Ausschreibung verlängert werden. Aufgrund des notwendigen und dringlichen Gesundheitsschutzes der Bevölkerung ist dies zulässig (vgl. § 10 Abs. 1 lit. d Submissionsverordnung [SVO, LS 720.11]). Zudem sind die mittlerweile erbrachten, komplexen und laufend wechselnden Anpassungen an der Dienstleistung nicht mehr austauschbar und müssen durch die KOA und die JDMT Medical Services AG zusammen erbracht werden (vgl. § 10 Abs. 1 lit. f SVO).

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Zusatzkosten zur Sicherstellung des Contact Tracings bis Ende Mai 2021 betragen 4,4 Mio. Franken. Der Verlängerung des Auftrags an die JDMT Medical Services AG mit einer Laufzeit bis 30. November 2021 führt zu weiteren Kosten von 3,57 Mio. Franken. Insgesamt resultieren zusätzliche Kosten von 7,97 Mio. Franken. Diese gehen zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung.

Vom Kantonsrat wurden für das Contact Tracing im Budget 2021 5,7 Mio. Franken bewilligt (gemäss Novemberbrief). Davon betreffen 2,2 Mio. Franken die Leistungen bis 31. Mai 2021 aus RRB Nr. 841/2020 und 3,5 Mio. Franken die Leistungen ab 1. Juni 2021. Von den gesamthaft 11,35 Mio. Franken, die bis 31. Mai 2021 anfallen werden, betreffen gemäss den RRB Nrn. 841/2020 und 1060/2020 2,6 Mio. Franken das Jahr 2020; somit ist für das Jahr 2021 bis 31. Mai mit einer Belastung von 8,75 Mio. Franken zu rechnen. Demnach sind im Budget 2021 Zusatzkosten von 6,55 Mio. Franken bis Ende Mai (8,75 Mio. Franken abzüglich 2,2 Mio. Franken) sowie Fr. 70000 für die Kosten ab 1. Juni (3,57 Mio. Franken abzüglich 3,5 Mio. Franken) nicht eingestellt.

Tabelle 1: Übersicht (Beträge in Franken):

	2020	2021			Total
		bis 31. Mai	ab 1. Juni	insgesamt	
Bisher bewilligte Ausgaben					
RRB Nr. 841/2020	1 500 000	2 200 000		2 200 000	3 700 000
RRB Nr. 1060/2020	1 100 000	2 150 000		2 150 000	3 250 000
Total					6 950 000
Vorliegend zu bewilligende Ausgaben		4 400 000	3 570 000	7 970 000	7 970 000
Gesamte Ausgabensumme	2 600 000	8 750 000	3 570 000	12 320 000	14 920 000
Budgetierte Mittel					
Budget 2021		2 200 000	3 500 000	5 700 000	5 700 000
Nicht im Budget 2021 enthalten		6 550 000	70 000	6 620 000	6 620 000

Die Ausgabe und der Leistungsauftrag erfolgen gestützt auf § 54 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1), der den Vollzug des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; SR 818.101) regelt. Die Sicherstellung des Contact Tracings ist für den Vollzug des Epidemiengesetzes unerlässlich. Die Covid-19-Pandemie erfordert sofortige Massnahmen zu ihrer Eindämmung. Alternative Handlungsmöglichkeiten sind nicht erkennbar. Der Bund schreibt den Kantonen das Contact Tracing vor, wobei die Bundesvorgaben durch den Regierungsrat zu konkretisieren sind (vgl. RRB Nr. 720/2020). Deshalb handelt es sich bei den zusätzlichen Kosten um eine gebundene Ausgabe (§ 37 Abs. 2 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]).

Aufgrund der ohnehin starken Beanspruchung des Budgets der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, durch die Bekämpfung der Coronapandemie ist eine Kompensation innerhalb der Leistungsgruppe nicht möglich. Für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel ist deshalb eine Kreditüberschreitung nach § 22 Abs. 1 lit. a CRG in Kauf zu nehmen. Ein Verzicht auf die Verlängerung des Auftrags an die JDMT Medical Services AG würde dazu führen, dass das Contact Tracing im Kanton nicht mehr sachgerecht durchgeführt werden könnte, was die Pandemiebewältigung sehr stark erschweren würde. Aufgrund der Dringlichkeit der Aufgaben kann ihre Erfüllung nicht aufgeschoben werden.

Bei den zusätzlichen Ausgaben zur Durchführung des Contact Tracings ist nicht mit betrieblichen und personellen Folgekosten oder Folgeerträgen zu rechnen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die weitere Ergänzung und Verlängerung des Leistungsauftrags zur Durchführung des Contact Tracings wird zu den Ausgabenbewilligungen gemäss RRB Nrn. 841/2020 und 1060/2020 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 7970000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6200, Prävention und Gesundheitsförderung, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 14920000.

II. Der Leistungsauftrag an die JDMT Medical Services AG, Pfäffikon, zur Durchführung des Contact Tracings wird bis 30. November 2021 verlängert. Die gesamte Vergabesumme erhöht sich um Fr. 7970000 auf Fr. 14920000.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli