

Zürich, den 26. März 2003

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. September 2002 reichten die Gemeinderäte Theo Hauri (SVP) und Arthur Bernet (SVP) folgende Motion GR Nr. 2002/370 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die rechtliche Verselbständigung der Stadtspitäler Triemli und Waid mittels Umwandlung in eine selbständige oder unselbständige Körperschaft in die Wege zu leiten.

Begründung:

In den vergangenen Jahren wurden mittels gebundenen und freien Ausgaben grosse Summen an Steuergeldern in den Unterhalt und in den Ausbau der Spitäler investiert. Die Grösse der beiden Krankenhäuser, deren regionale Bedeutung als auch der stets steigende Dienstleistungsumfang binden in stark zunehmendem Ausmass unnötigerweise Managementkräfte der politischen Exekutive und der zentralen Verwaltung. Die ungünstigen Rahmenbedingungen des KVG und die sich stark öffnende Kostenschere zulasten der Gemeinde verschlechtern deren Position immer mehr.

Die Verselbständigung der Betriebe und Überführung in die geeignete Rechtsform erlaubt es, mittels privater Beteiligungsmöglichkeiten die Beweglichkeit am Gesundheitsmarkt zu verbessern und mittels Effizienz- und Leistungssteigerung den Steuerzahler wesentlich zu entlasten.

Motionen verpflichten den Stadtrat, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderates, GeschO GR). Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Heutige Situation

Die Motionäre verlangen eine rechtliche Verselbständigung der Stadtspitäler Waid und Triemli und sehen dafür eine Umwandlung in eine selbständige oder eine unselbständige Körperschaft vor.

Die Stadtspitäler Waid und Triemli sind Dienstabteilungen des Gesundheits- und Umweltdepartements und bilden als solche einen Teil der Stadtverwaltung. Die Spitäler sind Dienstleistungsunternehmen und können daher auch als Gemeindebetriebe bezeichnet werden. Die Gemeindebetriebe unterscheiden sich jedoch nicht grundsätzlich von anderen Verwaltungszweigen.

Seit einigen Jahren erfolgt die Betriebsfinanzierung der Spitäler (ohne Investitionen) sowohl auf städtischer als auch auf kantonaler Ebene über ein Globalbudget. In den übrigen Bereichen sind die Stadtspitäler voll in die Verwaltung eingebunden. Die Spitäler wer-

den von je einem Dienstchef (Spitaldirektor) geführt, der dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements unterstellt ist. Für das Personal gilt das städtische Personalrecht. Bezüglich der Finanzkompetenzen werden die Stadtspitäler gleich behandelt wie alle anderen Dienstabteilungen. Sie verfügen ausserdem über kein eigenes Vermögen. Die Gebäude werden von den Spitälern selbständig bewirtschaftet.

Mögliche Rechtsformen für die Stadtspitäler

Für eine Verselbständigung der Stadtspitäler stehen grundsätzlich verschiedene Betriebsformen zur Auswahl. Es sind dies insbesondere

- die Aktiengesellschaft,
- die privatrechtliche Stiftung,
- der Verein,
- die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und
- die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt.

Wird eine rechtliche Verselbständigung angestrebt, wie dies die Motionäre tun, so kommt von den erwähnten Betriebsformen die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt nicht in Frage, da diese über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Eine rechtliche Verselbständigung mittels Umwandlung in eine unselbständige Körperschaft ist damit ausgeschlossen, da sich unselbständige Körperschaften gerade dadurch auszeichnen, dass sie keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.

Auf der anderen Seite ist aber auch in der Form der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt eine Verselbständigung möglich. Eine solche kann durchaus in verschiedenen Bereichen mit weitgehender Autonomie versehen werden, nur eine rechtliche Selbständigkeit im Sinne einer eigenen Rechtspersönlichkeit ist ausgeschlossen.

Wird jedoch mehr Selbständigkeit angestrebt, so ist die Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu wählen.

Einsparungen durch eine Verselbständigung der Stadtspitäler Waid und Triemli?

Die Motionäre gehen davon aus, dass durch eine Verselbständigung der Stadtspitäler mittels Effizienz- und Leistungssteigerungen eine wesentliche Entlastung der Steuerzahlenden möglich sei.

Diese Annahme trifft so nicht zu. Es ist zwar denkbar, dass eine Erhöhung der Autonomie im operativen Bereich sowie eine Verkürzung und Vereinfachung der Entscheidungswege zu Einsparungen führt, diese wären aber eher bescheiden und würden zumindest in der Übergangsphase durch die Kosten der Umwandlung der Rechtsform mehr als kompensiert.

Die steigenden Kosten bei den Spitälern sind nicht auf die Verwaltungskosten zurückzuführen, sondern insbesondere auf die zunehmenden Leistungen und die aufwändigeren Untersuchungs- und Behandlungsmethoden, d. h. auf den medizinischen Fortschritt. In diesen Bereichen würde eine Verselbständigung der Stadtspitäler nicht zu Einsparungen führen.

Auch bei der Spitalfinanzierung würde sich grundsätzlich nichts ändern. Das kantonale Gesundheitsgesetz sieht vor, dass der Kanton zentrale Kantonsspitäler, psychiatrische Kliniken und Spezial-

krankenhäuser betreibt. Die Errichtung und der Betrieb anderer Spitäler ist Sache der Gemeinden. Sie können solche Spitäler entweder selbst errichten und betreiben, womit auch die Defizitubernahme nach Abzug der Staatsbeiträge verbunden ist, oder – wenn die Versorgung durch andere Spitäler sichergestellt wird – sie können sich darauf beschränken, sich an den Spitälern in ihrem Einzugsbereich finanziell zu beteiligen. Bereits heute leistet die Stadt Zürich finanzielle Beiträge an die Spitäler Zollikerberg, Sanitas und Maternité Inselhof Triemli, die sich alle im Einzugsbereich der Stadt Zürich befinden. Nach einer rechtlichen Verselbständigung der Spitäler Waid und Triemli kämen zu diesen Beitragsleistungen die Beiträge an die verselbständigten Spitäler Waid und Triemli dazu.

Dasselbe gilt auch für die Subventionierung durch den Kanton. Der Kanton gewährt Staatsbeiträge an öffentliche und private Spitäler mit gemeinnützigem Charakter. Eine Verselbständigung der Stadtspitäler hätte auf die kantonalen Subventionen demnach keine Auswirkungen, solange die Gemeinnützigkeit der Spitäler weiter gegeben wäre, wovon jedoch auszugehen ist.

Auch im Bereich der Spitaltarife, d. h. der Kostenübernahme durch die Krankenversicherer, wäre durch eine Verselbständigung keine Veränderung zu erwarten. Nach Art. 49 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) übernehmen die Krankenversicherer bei den Allgemeinversicherten höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten für die stationäre Behandlung im Spital. Dies gilt für öffentliche und öffentlich subventionierte Spitäler. Die Stadtspitäler würden auch nach einer Verselbständigung noch zu dieser Kategorie gehören, womit höhere Spitaltarife ausgeschlossen sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im ganzen Bereich der Spitalfinanzierung durch eine Verselbständigung keine Veränderung in finanzieller Hinsicht bewirkt würde. Die Stadt Zürich müsste sich im gleichen Umfang wie bisher an der Finanzierung der Stadtspitäler beteiligen. Der Grundsatz, dass sich die Gemeinden an der Spitalfinanzierung zu beteiligen haben, sowie die Festsetzung der Beitragshöhe basieren auf kantonalen Rechtsgrundlagen. Wenn in diesem Bereich eine Veränderung angestrebt werden sollte, müsste demnach eine Veränderung der kantonalen Rechtsgrundlagen erfolgen.

Auch die von den Motionären erwartete Effizienz- und Leistungssteigerung nach einer Verselbständigung ist kaum zu erwarten. Das Gesundheitswesen generell und insbesondere die Spitäler stehen seit Jahren unter hohem Spardruck. Dazu beigetragen hat unter anderem die auf kantonaler Ebene erfolgte Abkehr von der Defizitsubventionierung zur Subventionierung mit Globalbudgets. Diese ermöglichen den Spitälern einerseits mehr Flexibilität im operativen Bereich, setzten sie aber andererseits auch unter einen permanenten Spardruck. In der Folge haben die Spitäler in den letzten Jahren laufend ihre Prozesse und Strukturen verbessert sowie Synergiepotentiale realisiert. Eine Verselbständigung dürfte hier kaum neue Impulse geben.

Private Beteiligung bei neuer Rechtsform der Stadtspitäler?

Realistischerweise ist die finanzielle Beteiligung Privater an einem Spital nur denkbar, wenn entsprechende finanzielle Anreize bestehen. Gewinnausschüttungen sind jedoch nur möglich, wenn das

Spital nicht gemeinnützig ausgestaltet ist, sondern gewinnorientiert arbeitet. Unter diesem Aspekt käme für eine neue Rechtsform nur die Aktiengesellschaft in Frage. Diese hätte jedoch zur Folge, dass die Stadt Zürich die direkte juristische Verfügungsgewalt über die Stadtspitäler verlieren würde. Für den Stadtrat kommt ein solches Vorgehen nicht in Frage, da die Stadt Zürich ein grosses Interesse daran hat, allen Einwohnerinnen und Einwohnern, unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten und ihrem sozialen Status, eine angemessene medizinische Versorgung zu gewährleisten. Dies verlangt jedoch nach entsprechenden politischen Einflussmöglichkeiten auf die betroffenen Spitäler. Mit einer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wären aber die politischen Steuerungsmöglichkeiten nicht mehr im gewünschten Umfang gegeben.

Die Umwandlung der Stadtspitäler in eine neue Rechtsform, die private Beteiligungen ermöglicht und auch die notwendigen finanziellen Anreize bietet, ist damit aus den erwähnten Gründen ausgeschlossen.

Grundsätzliche Überlegungen im Zusammenhang mit einer allfälligen Verselbständigung

Das Ziel eines öffentlichen Spitals besteht darin, ein kostengünstiges, qualitativ hochwertiges Leistungsangebot für die gesamte Bevölkerung gemäss dem Leistungsauftrag zu erbringen. Damit tatsächlich die gesundheitlichen Leistungen allen Menschen unabhängig von ihrem Status, also insbesondere auch den Allgemeinversicherten (etwa 80 Prozent der Bevölkerung), zur Verfügung stehen, braucht es bis zu einem gewissen Grad einen staatlich regulierten Gesundheitsmarkt. Gesundheit für alle ohne entsprechende Aufwendungen der öffentlichen Hand ist insbesondere bei den sich abzeichnenden demographischen Entwicklungen und dem zunehmenden Ausbau der Spitzenmedizin ein Ding der Unmöglichkeit. Gesundheitliche Güter sind keine normalen Güter, deren Preise sich frei auf dem Markt bilden können. Daher muss die Verantwortung für das Angebot an gesundheitlichen Leistungen beim Kanton und den Gemeinden liegen.

Es besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, dass die Spitalversorgung zu einem überwiegenden Teil von der öffentlichen Hand, d. h. vom Kanton und den Gemeinden, gesteuert und kontrolliert wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die medizinische Versorgung aller Bevölkerungsschichten in einem adäquaten Umfang garantiert ist. So sind es z. B. in der Stadt Zürich vor allem die öffentlichen Spitäler, die die Notfallversorgung rund um die Uhr gewährleisten. Die politische Einflussnahme und Steuerung durch Stadt- und Gemeinderat muss daher auch in Zukunft unabhängig von der rechtlichen Organisationsform der Stadtspitäler weiterhin möglich sein.

Der Stadtrat verfolgt die geplanten Verselbständigungen des Universitätsspitals Zürich und des Kantonsspitals Winterthur mit grossem Interesse. Gemäss den Anträgen des Regierungsrates vom 14. Januar 2003 ist geplant, die beiden Spitäler in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten umzuwandeln. Diese Vorlagen verfolgen jedoch als Ziel nicht Kosteneinsparungen, sondern sollen den beiden Spitälern eine stärkere unternehmerische Ausrichtung auf der operativen Ebene ermöglichen. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass auch die Stadtspitäler als Grossbetriebe in einem Markt mit komplexen

Rahmenbedingungen gewisse unternehmerische Freiheiten auf operativer Ebene benötigen. Die Einführung von Globalbudgets war ein wesentlicher Schritt in diese Richtung. Auch die vor kurzem beschlossene Erhöhung der Finanzkompetenzen kommt den Stadtspitälern zugute. Daneben bestehen weitere Bereiche, in denen eine grössere Autonomie für die Stadtspitäler vorstellbar ist.

Der Stadtrat ist bereit zu prüfen, in welchen Bereichen die Autonomie der Stadtspitäler verstärkt werden könnte. Mehr Selbständigkeit für die Stadtspitäler ist jedoch nicht zwingend mit einer Änderung der Rechtsform verbunden. Auch im Rahmen der heutigen Eingliederung in die Stadtverwaltung sind entsprechende Massnahmen möglich. Auf jeden Fall muss nach wie vor die Gewähr bestehen, dass die Stadt Zürich auf die angebotenen Leistungen in den Stadtspitälern Einfluss nehmen bzw. Schwerpunkte setzen kann.

Die Vor- und Nachteile von Schritten in Richtung einer Verselbständigung der Stadtspitäler sind vorsichtig abzuwägen. Aus diesen Gründen ist der Stadtrat nicht bereit, die Motion entgegenzunehmen, sondern beantragt die Umwandlung in ein Postulat, das er bereit wäre entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber
der Stadtschreiber

Dr. Martin Brunner