

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. Februar 2021

127.

Interpellation von Elisabeth Schoch und Corina Ursprung betreffend Ausgliederung der Stadtspitäler, Darlegung des aktuellen Projektplans und der Vor- und Nachteile einer Ausgliederung und der möglichen Rechtsformen sowie Sicherstellung von Entscheidungen, die in fachlicher und zeitlicher Hinsicht den Anforderungen an die Führung und die Aufsicht von Spitälern genügen

Am 2. September 2020 reichten Gemeinderätin Elisabeth Schoch und Gemeinderätin Corina Ursprung (beide FDP) folgende Interpellation, GR Nr. 2020/380 ein:

Im November 2017 zog der Stadtrat die Weisung betreffend die Eckwerte Spitälerstrategie zurück, mit dem Versprechen, bis Ende 2018 die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für die Eignerstrategie von der Rechtsform bis zur Kapitalisierung, Kooperationskonzept und Unternehmensstrategie zu erarbeiten und dem Gemeinderat entsprechende Anträge zu stellen. Bis zum heutigen Tag wurde dieses Versprechen nicht eingehalten. Die Ausgliederung wurde sogar auf die nächste Legislaturperiode verschoben.

In den Antworten zur Dringlichen Schriftlichen Anfrage 2020/56 begründet dies der Stadtrat insbesondere damit, dass sich mit dem Jahresabschluss 2017 gezeigt habe, dass zwingend prioritär die Wirtschaftlichkeit der Stadtspitäler verbessert werden müsse. Der Stadtrat stellte bei dieser Gelegenheit auch klar, dass er weiterhin am Ziel einer Ausgliederung festhalte.

In zeitlicher Hinsicht geht der Stadtrat nun davon aus, dass erst mit der neuen Spitalliste anfangs 2023 und der Vergabe der Leistungsaufträge zuverlässig ausgesagt werden könne, welchen Umfang die Ausgliederung umfassen soll. Der Prozess zur Ausgliederung beanspruche von der Vorbereitung, Erarbeitung der notwendigen Grundlagen, der politischen Debatte, über die Volksabstimmung bis zur eigentlichen Umsetzung per heutigem Wissensstand insgesamt einen Zeitraum von knapp drei Jahren.

Gleichzeitig hielt der Stadtrat aber auch fest, dass die «Vorabklärungen über die notwendigen Schritte, deren Inhalt und einen geschätzten Zeitrahmen» für die Ausgliederung bereits getroffen worden seien.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gab es vor dem Entscheid, die Ausgliederung der Stadtspitäler auf die nächste Legislatur zu verschieben einen Projektplan mit Meilensteinen? Wenn ja, bitte um konkrete Darlegung des Projektplanes. Wenn nein, bitte um Erklärung eines Vorgehens ohne Projektplan bei einem solch enorm wichtigen Projekt.
2. Wie sieht der aktuelle Projektplan für die Ausgliederung aus? Wurde mit den Vorbereitungen bereits begonnen? Bitte um konkrete Darlegung des Projektes und von dessen aktuellem Status.
3. Welche Vor- und Nachteile einer Ausgliederung wurden in den bisherigen Arbeiten identifiziert und welche Erkenntnisse leitet der Stadtrat daraus ab?
4. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich sodann aus der Verzögerung gegenüber dem ursprünglich versprochenen Zeitplan?
5. Wie wird bis zu einer Ausgliederung sichergestellt, dass Entscheidungen, die in der heutigen Organisationsform durch den Stadtrat, gegebenenfalls auch durch den Gemeinderat zu treffen sind, in fachlicher und zeitlicher Hinsicht den Anforderungen genügen, welche heutzutage an die Führung und Aufsicht von Spitälern gestellt werden?
6. Welche Formen öffentlich-rechtlich getragener Spitäler sind in der Schweiz verbreitet, wie beurteilt der Stadtrat die Vor- und Nachteile, wie begründet er seine Präferenz?
7. Trifft es zu, dass ausser dem CHUV in der Schweiz kein Spital vergleichbarer Grösse und Kompetenz mehr besteht, welches noch als Dienstabteilung geführt wird?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Mit Abschluss der Jahresrechnung 2017 hatte sich deutlich gezeigt, dass dringende Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der beiden Stadtspitäler unerlässlich sind. Nach seinem Amtsantritt 2018 hat der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltsportdepartements höchste Priorität auf die finanzielle Stabilisierung und eine positive Entwicklung der beiden Stadtspitäler gelegt. Der erste Schritt war die Ernennung von André Zemp als Spitaldirektor

für beide Stadtspitäler und im Anschluss daran die Einsetzung einer Spitalleitung über beide Spitalstandorte. Im Fokus der geeinten Verantwortung standen Optimierungen und die Nutzung von Synergien, sowohl in den medizinischen und pflegerischen als auch in den administrativen und logistischen Bereichen.

Als nächster Schritt wurde im Frühjahr 2019 die Angebotsstrategie der Stadtspitäler Waid und Triemli kommuniziert. Die Angebotsstrategie zeigt auf, mit welchen Angeboten und Schwerpunkten sich die Stadtspitäler Waid und Triemli positionieren. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch aufgezeigt, dass die weitere Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ein zentrales Ziel bleibt und die beiden Spitäler mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind: Am Standort Waid waren das die zu hohen Personalkosten gemessen am Umsatz, am Standort Triemli die zu hohen Anlagenutzungskosten.

Die Jahre 2021 und 2022 werden entscheidend sein für die weitere Planung der Stadtspitäler Waid und Triemli. Die Teilrevision des Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetzes des Kantons Zürich sowie die Vergabe der neuen Leistungsaufträge für die Spitalliste durch die Zürcher Regierung auf den 1. Januar 2023 werden die Zukunft der Stadtspitäler und des Triemli-Areals massgeblich beeinflussen. Deshalb ist der Stadtrat überzeugt, dass die sich verändernden Rahmenbedingungen im 2023 in die Überlegungen rund um die Ausgliederung der Stadtspitäler Waid und Triemli einbezogen werden müssen.

Der Erhalt der Leistungsaufträge ist der zentrale Faktor für die Stabilität und das Weiterbestehen der Stadtspitäler Waid und Triemli. Aus Sicht des Stadtrats ist die Überführung der Stadtspitäler Waid und Triemli in eine öffentlich-rechtliche Anstalt dann sinnvoll, wenn Klarheit und Kontinuität gegeben sind, denn eine wichtige Voraussetzung für die Ausgliederung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist die finanzielle Eigenständigkeit.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Frage 1 («Gab es vor dem Entscheid, die Ausgliederung der Stadtspitäler auf die nächste Legislatur zu verschieben einen Projektplan mit Meilensteinen? Wenn ja, bitte um konkrete Darlegung des Projektplanes. Wenn nein, bitte um Erklärung eines Vorgehens ohne Projektplan bei einem solch enorm wichtigen Projekt.»):

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 1013/2017 wurde die GR-Weisung Nr. 2017/49 Eckwerte Spitalerstrategie zurückgezogen und dem Gemeinderat zugesagt, die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für die strategischen Schritte von Eignerstrategie über Rechtsform bis zu Kapitalisierung, Kooperationskonzept und Unternehmensstrategie bis Ende 2018 zu erarbeiten und dem Gemeinderat zu unterbreiten, so dass 2019 die politischen Entscheide getroffen und 2020 umgesetzt werden können. Mit dem Jahresabschluss 2017 hat sich gezeigt, dass dieser Plan so nicht umgesetzt werden kann, da zwingend prioritär die Wirtschaftlichkeit der Stadtspitäler verbessert werden musste. Deshalb wurde zu diesem Zeitpunkt kein Projektplan mit Meilensteinen für eine Ausgliederung erarbeitet.

Mit der Medienmitteilung vom 17. September 2019 konnte der Stadtrat mitteilen, dass die strategischen Entscheide des Vorjahres zu einer optimierten wirtschaftlichen Ausgangslage für die Stadtspitäler Waid und Triemli geführt haben. Der Stadtrat hat aber auch nochmals auf die Relevanz und Dringlichkeit der wirtschaftlichen Verbesserung hingewiesen. 2020 konnte mit der Erarbeitung der Planungsgrundlagen für eine Ausgliederung der Stadtspitäler Waid und Triemli aufgrund der Coronakrise nicht wie ursprünglich geplant begonnen werden.

Der Stadtrat hält weiterhin am Ziel einer Ausgliederung der Stadtspitäler Waid und Triemli fest. Erste rechtliche und finanzielle Abklärungen wurden vorgenommen, mit der konkreten Planung der Überführung der Stadtspitäler Waid und Triemli in eine öffentlich-rechtliche Anstalt wird ab 2021 begonnen. Die Umsetzung der Überführung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt kann frühestens nach der Überarbeitung des Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetzes des Kantons Zürich sowie nach Vergabe der neuen Leistungsaufträge, d. h. ab 2023 vonstattengehen.

Frage 2 («Wie sieht der aktuelle Projektplan für die Ausgliederung aus? Wurde mit den Vorbereitungen bereits begonnen? Bitte um konkrete Darlegung des Projektes und von dessen aktuellem Status.»):

Es wurden verschiedene Vorabklärungen über die notwendigen Schritte für eine Ausgliederung und den damit verbundenen Zeitrahmen getätigt. Für eine Ausgliederung benötigt das Stadtspital einen stabilen rechtlichen Rahmen und eine wirtschaftliche Perspektive. Das wird mit dem revidierten kantonalen Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetz (SPFG), der neuen Spitalliste und den neu vergebenen Leistungsaufträgen der Fall sein. Darauf muss sich die Gesamtplanung ausrichten. Ein definitiver Projektplan liegt demzufolge noch nicht vor. Mit der Planung wird 2021 begonnen.

Frage 3 («Welche Vor- und Nachteile einer Ausgliederung wurden in den bisherigen Arbeiten identifiziert und welche Erkenntnisse leitet der Stadtrat daraus ab?»):

Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist dafür geeignet, den Stadtspitälern Waid und Triemli die benötigten operativen Spielräume für eine erfolgreiche Positionierung in einem kompetitiven Umfeld und gleichzeitig der Stadt als Eigentümerin ausreichende Steuermöglichkeiten zu gewähren.

Vorteile einer Ausgliederung:

- Es können grössere, rascher nutzbare operative Entscheidungsspielräume eingeräumt werden, und es ist somit eine schnellere und flexiblere Reaktion auf die Dynamik des Umfelds möglich.
- Es sind qualitativ hochstehende Entscheidungen zu erwarten, in dem das oberste Führungsorgan, der Spitalrat, mit Fachpersonen und Vertretungen der Eigentümerschaft besetzt wird.
- Die Führung eines solch grossen Betriebs, der verschiedene übergeordnete Auflagen erfüllen und sich zudem in einem kompetitiven Umfeld behaupten muss, ist anspruchsvoll. Auch die Führung einer Dienstabteilung in der Verwaltung ist anspruchsvoll, aber die Vorgaben für und die Erwartungen an beide Organisationstypen sind nicht deckungsgleich. Damit das Stadtspital als Spital seine Aufgaben weiterhin bestmöglich erfüllen kann, ist eine Herausnahme aus der engeren Verwaltung erforderlich.

Nachteile einer Ausgliederung:

- Aus Sicht des Stadtrats sind keine Nachteile erkennbar, das Stadtspital hat sich auch als öffentlich-rechtliche Anstalt an die Vorgaben der Eignerin und an die Rahmenbedingungen, die seitens Bund und Kanton an die Spitäler gestellt werden, konsequent zu halten.

Der Stadtrat leitet daraus folgende Erkenntnisse ab: Eine Ausgliederung der Stadtspitäler Waid und Triemli in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt bietet höhere Reaktionsgeschwindigkeit und zusätzlichen Handlungsspielraum. Es ergäbe sich eine klare Trennung von politisch-strategischer und unternehmerischer Steuerung. Das Angebot der medizinischen Grundversorgung soll weiterhin im gleichen Rahmen wie bis anhin gewährleistet werden. Auch auf die Mitarbeitenden der Stadtspitäler bzw. die Anstellungsbedingungen wird ein spezielles Augenmerk gelegt werden. Die Überführung der Anstellungen vom städtischen Personalrecht in ein öffentliches Personalrecht wird sorgfältig geplant und umgesetzt werden.

Frage 4 («Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus der Verzögerung gegenüber dem ursprünglich versprochenen Zeitplan?»):

Priorität hatte und hat nach wie vor die wirtschaftliche Stabilisierung der beiden Stadtspitäler Waid und Triemli. Die erzielten Resultate sind erfreulich und die Entwicklung geht weiterhin in die richtige Richtung, auch wenn das Jahr 2020 als Corona-Jahr einen Teil der bisherigen Bemühungen zunichtemachen wird. Doch mit dieser Herausforderung sind alle Spitäler gleichermassen konfrontiert.

Über die Ausgliederung einer Einheit aus der Stadtverwaltung entscheiden gemäss § 69 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) in Fällen von erheblicher Bedeutung die Stimmberechtigten. Damit dem Stimmvolk eine klare Vorlage unterbreitet werden kann, muss die anstehende Spitalplanung, beziehungsweise die neue Spitalliste, abgewartet werden. Diese hatte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich ursprünglich mit Wirksamkeit per 1. Januar 2022 angekündigt, dann aber auf den 1. Januar 2023 verschoben. Erst mit der neuen Spitalliste und der Vergabe der Leistungsaufträge kann zuverlässig ausgesagt werden, welchen Auftrag die Stadtspitäler Waid und Triemli in Zukunft haben. Der Prozess zur Ausgliederung beansprucht von der Vorbereitung, Erarbeitung der notwendigen Grundlagen, der politischen Debatte über die Volksabstimmung bis zur eigentlichen Umsetzung per heutigem Wissensstand insgesamt einen Zeitraum von knapp drei Jahren.

Eine Abwägung von Vor- und Nachteilen, die sich aus der Verzögerung gegenüber dem ursprünglich angekündigten Zeitplan, ergäben, ist aus heutiger Sicht kaum möglich. Die Situation kann aufgrund der nicht vorhersehbaren COVID-19-Pandemie 2020 nur als ausserordentlich bezeichnet werden. In den vorhergehenden Jahren 2018/2019 wäre aufgrund der wirtschaftlichen Situation der Stadtspitäler eine Ausgliederung kaum erfolgreich möglich gewesen.

Frage 5 («Wie wird bis zu einer Ausgliederung sichergestellt, dass Entscheidungen, die in der heutigen Organisationsform durch den Stadtrat, gegebenenfalls auch durch den Gemeinderat zu treffen sind, in fachlicher und zeitlicher Hinsicht den Anforderungen genügen, welche heutzutage an die Führung und Aufsicht von Spitälern gestellt werden?»):

Mit den Entscheiden betreffend Stadtspitäler Waid und Triemli der letzten Jahre hat der Stadtrat gezeigt, dass er absolut in der Lage ist, die notwendigen Entscheide zeitnah zu fällen. Die Grundlagen dafür werden in verschiedenen Gremien gemeinsam mit der Führung der Stadtspitäler Waid und Triemli erarbeitet und dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements sowie in der Folge den zuständigen Instanzen zum Entscheid vorgelegt. Nichtsdestotrotz hält der Stadtrat an der Ausgliederung der Stadtspitäler Waid und Triemli fest. Entscheide müssen in einem solch dynamischen und kompetitiven Umfeld mit strengen Rahmenbedingungen schnell und durch ein breit abgestütztes Fachgremium gefällt werden können.

Frage 6 («Welche Formen öffentlich-rechtlich getragener Spitäler sind in der Schweiz verbreitet, wie beurteilt der Stadtrat die Vor- und Nachteile, wie begründet er seine Präferenz?»):

Schweizweit lassen sich die Rechtsformen der Spitäler in vier Gruppen zusammenfassen (Bericht BAG 2020, Kennzahlen 2018):

Privatrechtliche Rechtsform:

- 167 Spitäler: AG / GmbH
- 60 Spitäler: Verein / Stiftung
- 2 Spitäler: Einzelfirma / Gesellschaft

Öffentlich-rechtliche Rechtsform:

- 52 Spitäler: Öffentliches Unternehmen mit Verwaltung Bund / Kanton / Bezirk / Gemeinde oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaft.

Die Rechtsform einer Dienstabteilung gibt es schweizweit nur noch dreimal, beim Waadtländer Universitätsspital CHUV und den beiden Stadtspitälern Waid und Triemli, wobei das CHUV eine kantonale Dienstabteilung ist (vgl. Antwort auf Frage 7). Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine verbreitete Rechtsform in der Spitallandschaft der Schweiz. Der Stadtrat hat nicht nur wiederholt seine Absicht bekundet, die Rechtsform der Stadtspitäler Waid und Triemli in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umzuwandeln, sondern sich auch dafür ausgesprochen, dass die Spitäler im Eigentum der Stadt bleiben sollen. Die Gemeindeanstalt (vgl. § 66 GG) dient einer Gemeinde als Rechtsträgerin für die Ausgliederung einer oder mehrerer Gemeindeaufgaben.

Weil die Trägergemeinde ihre kommunale Aufgabe auf die Anstalt überträgt, bleibt sie dafür verantwortlich, dass die Anstalt die Aufgabe recht- und zweckmässig erfüllt und ihre finanziellen Mittel zweckmässig verwendet. Damit kann die Stadt auch bei einer Ausgliederung der Stadtspitäler sicherstellen, dass die Stadtspitäler Waid und Triemli weiterhin ihren wichtigen Beitrag der Gesundheitsversorgung für alle Bewohnerinnen und Bewohner leisten. Der Stadtrat erachtet u. a. aus den vorgenannten Gründen die öffentlich-rechtliche Anstalt als geeignete künftige Rechtsform.

Frage 7 («Trifft es zu, dass ausser dem CHUV in der Schweiz kein Spital vergleichbarer Grösse und Kompetenz mehr besteht, welches noch als Dienstabteilung geführt wird? »):

Das ist korrekt, wobei das CHUV als kantonales Universitätsspital eine Dienstabteilung des Kantons, nicht der Gemeinde ist. Der Vergleich ist deshalb schwierig, da die Steuerung der Spitalversorgung zur Hauptsache auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene geschieht. Die Stadtspitäler Waid und Triemli sind kommunale Dienstabteilungen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti