



Bericht zu dringlichem Postulat betreffend grösseren unternehmerischen Handlungsspielraum für das Stadtspital unter angemessener demokratischer Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat mit einer Gegenüberstellung von Varianten und den jeweiligen Vor- und Nachteilen (GR Nr. 2021/404)

Verfasser*innen:

Mitarbeitende Departementssekretariat GUD

Zürich, 9. Mai 2023

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Stadtspital Zürich	5
2.1	Über das Stadtspital Zürich	5
2.2	Das Stadtspital im Wandel der Zeit	6
2.3	Das Stadtspital als Teil der Spitalversorgung im Kanton Zürich	6
2.4	Das Stadtspital als Akteur im städtischen Gesundheitswesen	7
2.5	Herausforderungen für das Gesundheitswesen und die Zürcher Spitäler	9
2.6	Städtische Spitalpolitik	10
2.7	Ein zukunftsfähiges Stadtspital	12
3	Dienstabteilung	14
3.1	Das Stadtspital als Dienstabteilung in der Stadtverwaltung	14
3.2	Möglichkeiten zur Erweiterung des Handlungsspielraums für das Stadtspital	15
3.2.1	Finanzbefugnisse	15
3.2.2	Beteiligungen	18
3.2.3	Aufsichtsorgane, Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen	19
3.2.4	Unternehmerische Steuerung und Führung	21
3.2.5	Bezugspflichten	22
3.2.6	Anwendung städtischer Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt	23
3.2.7	Kommissionen/Sachverständige gemäss GG und GO	24
3.2.8	Exkurs: Eigenwirtschaftsbetrieb für das Stadtspital	25
4	Öffentlich-rechtliche Anstalt	26
4.1	Einleitung	26
4.2	Ausgestaltungsmöglichkeiten	27
4.2.1	Finanzbefugnisse	27
4.2.2	Beteiligungen	28
4.2.3	Aufsichtsorgane, Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen	28
4.2.4	Unternehmerische Steuerung und Führung	30
4.2.5	Bezugspflichten	31
4.2.6	Anwendung städtischer Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt	32
4.2.7	Kommissionen/Sachverständige gemäss GG und GO	33

5	Vor- und Nachteile	33
5.1	Finanzbefugnisse	33
5.2	Beteiligungen	35
5.3	Aufsichtsorgane, Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen	35
5.4	Unternehmerische Steuerung und Führung	36
5.5	Bezugspflichten	36
5.6	Anwendung städtischer, spezifischer Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse	36
5.7	Kommissionen/Sachverständige gemäss Gemeindegesetz und Gemeindeordnung	37
5.8	Eigenwirtschaftsbetrieb	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Tabellarische Zusammenfassung der Ausgabenbefugnisse	16
--	----

Genderneutrale Sprache

Der Bericht ist in genderneutraler Sprache verfasst. Insofern auf die jetzige Situation Bezug genommen wird, wird die Bezeichnung Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements und Spitaldirektor verwendet.

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht erfüllt gemäss Postulat GR Nr. 2021/404 die Forderung an den Stadtrat, dem Gemeinderat einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie dem Stadtspital Zürich ein grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum gewährt und gleichzeitig eine angemessene demokratische Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat sichergestellt werden kann. Neben der Variante der Schaffung einer öffentlichen-rechtlichen Anstalt soll eine weitere Variante aufzeigen, wie dieses Ziel ohne Ausgliederung in der heutigen Rechtsform als Dienstabteilung oder als Eigenwirtschaftsbetrieb umgesetzt werden kann, das unter Berücksichtigung der im Postulat genannten Kriterien. Im Bericht sollen die jeweiligen Vor- und Nachteile dargelegt werden, um anschliessend daraus eine Empfehlung abzuleiten.

2 Stadtspital Zürich

2.1 Über das Stadtspital Zürich

Das Stadtspital Waid und das Stadtspital Triemli wurden im September 2021 zu einer Dienstabteilung, dem Stadtspital Zürich (STZ), zusammengeführt (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 657/2021). Im 2022 behandelte das STZ 34 000 stationäre Patient*innen, führte 264 000 ambulante Konsultationen durch und kümmerte sich um 107 000 Notfälle. Im 2022 hat das STZ mehr Patient*innen behandelt als im Vorjahr:

- Am Standort Waid mit 200 Betten waren es 8900 stationäre Fälle (+ 4,2 Prozent) und am Standort Triemli mit 400 Betten waren es 25 000 Fälle (analog Vorjahr).
- Am Standort Waid stiegen die ambulanten Konsultationen auf über 54 000 (+ 22 Prozent) und am Standort Triemli auf über 210 000 (+ 13 Prozent).

Im 2022 waren am STZ 4300 Mitarbeitende in 120 Berufen tätig, darunter rund 700 Ärzt*innen, 1400 Pflegefachpersonen und 700 Auszubildende. Das STZ ist somit eine der grössten Dienstabteilungen der Stadtverwaltung.

Das STZ als grosses Zentrumsspital an zwei Standorten deckt die gesamte Palette der medizinischen Versorgung mit 24-Stunden-Notfalldienst ab. Der Standort Waid positioniert sich zudem als schweizweit führendes Spital in der Altersmedizin. Der Standort Triemli profiliert sich in verschiedenen spezialisierten und hochspezialisierten Bereichen wie Tumormedizin, Herzmedizin, Frauenmedizin einschliesslich Geburtshilfe und Kindermedizin sowie Augenmedizin.

Mit diesen Leistungen machte das STZ im 2022 einen Ertrag von 620 Millionen Franken. Das STZ ist versorgungsrelevant und wird auch in Zukunft eine wichtige Rolle in der Zürcher Gesundheitsversorgung spielen (vgl. Spitalliste 2023). Zukunftsweisende Entwicklungen des STZ sind beispielsweise die Zusammenarbeit mit Rehabilitationskliniken und der ambulante Standort an der Europaallee.

(Hinweis: Sämtliche Zahlenangaben sind gerundet)

2.2 Das Stadtspital im Wandel der Zeit

Der Ursprung des STZ geht auf die Spitalbettennot während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zurück. Deshalb eröffnete die Stadt Zürich zwei Spitäler: 1953 das Stadtspital Waid für die Region Zürich Nord und 1970 das Stadtspital Triemli für die Stadtbevölkerung links der Limmat.

Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) muss der Kanton die notwendige Spitalversorgung für die gesamte Kantonsbevölkerung sicherstellen. Mit der KVG Revision 2007 wurde 2012 das leistungsbezogene DRG-Swiss Fallpauschalen-System eingeführt und die Kantone mussten ihre gesetzlichen Vorgaben für die Spitalplanung und die Spitalfinanzierung überarbeiten.

Anlässlich dieser Änderung wurde im Kanton Zürich 2012 das neue Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG; LS 813.20) in Kraft gesetzt, das die stationären Bereiche Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie regelt. Damit erfolgte eine klare Trennung der Verantwortung im Zürcher Gesundheitswesen und seither ist der Kanton alleine zuständig für die Spitalversorgung. Die Zürcher Gemeinden sind hauptverantwortlich für die ambulante und stationäre Pflegeversorgung. Die Zürcher Gemeinden haben damit in der Spitalversorgung keine Verantwortung mehr, sie können aber eine andere Rolle einnehmen:

- Gemeinden können – wie Private und der Kanton – Spitäler errichten und betreiben.
- Gemeinden können Massnahmen ergreifen (z. B. Subventionen), falls ihr Spital ein für die Versorgung unverzichtbares Spital ist und dessen Weiterbestand bedroht ist.

Die Spitallandschaft im Kanton Zürich ist historisch gewachsen und hat sich seit 2012 nochmals grundlegend geändert. Sie ist heute auf weniger Standorte konzentriert und sehr heterogen bezüglich Eigentümerschaft und Rechtsform. Hier folgen Beispiele aus der Akutversorgung:

- Eigentümer Kanton: Universitätsspital Zürich (öffentlich-rechtliche Anstalt), Kantonsspital Winterthur (öffentlich-rechtliche Anstalt);
- Eigentümer/Teilhaber Gemeinden: Spital Bülach (AG), Spital Männedorf (AG), GZO Spital Wetzikon (AG), Spital Affoltern (AG), Spital Uster (AG), Spital Limmattal (Zweckverband), STZ (Dienstabteilung der Stadtverwaltung);
- Eigentümer Private: Klinik Hirslanden (AG), Spital Zollikerberg (Stiftung), Klinik Lengg (AG), Kinderspital Zürich (Stiftung), Schulthess-Klinik (Stiftung), Universitätsklinik Balgrist (Stiftung).

Das STZ als städtische Dienstabteilung ist das einzige Spital im Kanton Zürich, das Teil einer kommunalen Verwaltung ist. Einziges weiteres Spital in einer Verwaltung ist das CHUV (centre hospitalier universitaire vaudois), Lausanne. Das CHUV ist aber Teil einer kantonalen Verwaltung.

2.3 Das Stadtspital als Teil der Spitalversorgung im Kanton Zürich

Gemäss KVG sind die Kantone dazu verpflichtet, eine bedarfsgerechte Spitalplanung durchzuführen und eine Spitalliste zu erlassen. Ein Spital auf der Spitalliste hat einen Leistungsauftrag und darf die Behandlungskosten zulasten der Obligato-

rischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen. Die stationären Behandlungskosten werden zu 55 Prozent vom Kanton und zu 45 Prozent von den Krankenkassen finanziert, einen kleinen Anteil dieser 45 Prozent bezahlen die Patient*innen selbst als Franchise und Selbstbehalt. An den Kosten der ambulanten Behandlungen beteiligt sich der Kanton nicht, auch wenn sie im Spital erbracht werden.

Der Kanton Zürich ist national taktgebend, wenn es um die Art der Spitalplanung im stationären Bereich und die Definition von Leistungsaufträgen geht. Er erneuert seine Spitalplanung für die Bereiche Akutsomatik, Psychiatrie und Rehabilitation in der Regel alle zehn Jahre.

Der Zürcher «Spitalplanung 2023» liegt eine robuste Bedarfsanalyse zugrunde, um eine Über- und Unterversorgung zu verhindern. Dazu hat die kantonale Gesundheitsdirektion (GD) den Versorgungsbericht zur Spitalplanung 2023 publiziert¹. Darauf basierend konnten die Leistungserbringer, d. h. die Spitäler, sich für einen Listenplatz und spezifische Leistungsaufträge bewerben. Zusätzlich zu leistungsspezifischen Anforderungen werden von der GD die Qualität, Zugänglichkeit und Wirtschaftlichkeit der Bewerbenden geprüft. Nach Prüfung und Bearbeitung der Bewerbungen hat die GD den Strukturbericht zur Vernehmlassung publiziert². Im Anschluss an die Vernehmlassung hat der Regierungsrat die kantonale Spitalplanung am 1. September 2022 verabschiedet und die ab 2023 geltenden Spitallisten für zehn Jahre festgesetzt (Regierungsratsbeschluss [RRB] Nr. 1104/2022). Damit erteilt der Regierungsrat dem STZ die kantonalen Leistungsaufträge für die Akutsomatik für weitere zehn Jahre. Gleichzeitig bestätigt der Regierungsrat damit die Neuausrichtung des STZ als standortübergreifendes Zentrumsspital.

Somit ist das STZ eines von 13 Listenspitälern der Akutsomatik inkl. Notfallstation im Kanton Zürich. Im 2019 (vor der Pandemie) hat das STZ mit rund 35 000 stationären Fällen insgesamt 13,9 Prozent der stationären Fälle aus dem Kanton Zürich behandelt (ganzer Kanton über 210 000 stationäre Fälle). Damit ist das STZ versorgungsrelevant für den Kanton und an zweiter Stelle hinter dem Universitätsspital Zürich (17,9 Prozent) und vor dem Kantonsspital Winterthur (11,6 Prozent).

Die Spitaldichte ist in der Stadt Zürich sehr hoch; auf Stadtgebiet beziehungsweise nah an der Stadtgrenze ist das STZ zusammen mit weiteren Akutspitälern ansässig (Universitätsspital Zürich, Klinik Hirslanden, Spital Zollikerberg, Kinderspital Zürich, Spital Limmattal). Diese Spitäler bieten sowohl ein breites als auch ein spezialisiertes medizinisches Angebot und versorgen rund 90 Prozent der stationären Fälle aus der Wohnregion Zürich sowie zusätzliche stationäre Patient*innen aus dem restlichen Kanton.

2.4 Das Stadtspital als Akteur im städtischen Gesundheitswesen

Patient*innen können für ihre Behandlung das Spital frei wählen, solange es auf der kantonalen Spitalliste ist. Die Mehrheit von ihnen wünscht sich für Notfälle oder für wiederkehrende ambulante Behandlungen ein Spital in der Nähe. Bei geplanten

¹ Gesundheitsdirektion Kanton Zürich (2021): Zürcher Spitalplanung 2023, Versorgungsbericht

² Gesundheitsdirektion Kanton Zürich (2022): Zürcher Spitalplanung 2023, Strukturbericht

einmaligen chirurgischen und insbesondere spezialisierten Eingriffen achten Patient*innen vermehrt auf besondere Qualitätsmerkmale und akzeptieren auch weitere Anfahrtswege.

Angesichts der hohen Spitaldichte in der Stadt Zürich haben die 430 000 Einwohner*innen der Stadt Zürich eine grosse Auswahl. Im 2019 (das letzte Jahr vor der Pandemie; 2020 und 2021 sind nicht repräsentativ) wurden von den knapp 55 000 stationären Patient*innen mit Wohnsitz Stadt Zürich über 20 000 im STZ behandelt, die restlichen 35 000 städtischen Patient*innen wurden in anderen Spitälern behandelt (gemäss nicht publizierter Angabe der GD):

- 37 % der Patient*innen im STZ (25 % Standort Triemli, 12 % Standort Waid)
- 26 % der Patient*innen im Universitätsspital Zürich
- 8 % der Patient*innen in der Klinik Hirslanden
- 7 % der Patient*innen im Spital Zollikerberg
- 4 % der Patient*innen im Kinderspital Zürich
- 18 % der Patient*innen in übrigen Spitälern

Um Aussagen über die Versorgungsrelevanz der Spitälern für die städtische Bevölkerung zu machen, können die stationären Behandlungen nach Alterskategorien analysiert werden:

- Bei den unter 18-Jährigen Stadtzürcher*innen (inkl. Geburten) spielen das STZ Standort Triemli (etwa 25 Prozent) und das Kinderspital Zürich (etwa 25 Prozent) eine wichtige Rolle. Auch im Universitätsspital Zürich (etwa 20 Prozent) und im Spital Zollikerberg (etwa 10 Prozent) werden viele junge Patient*innen behandelt, wobei hier die Neonatologie zentral ist.
- In den Alterskategorien 18–39 und 40–64 Jahren ist das Universitätsspital Zürich mit jeweils über 30 Prozent Anteil der Patient*innen zentral in der stationären Versorgung der Stadtzürcher Bevölkerung, gefolgt vom STZ Standort Triemli mit knapp 25 Prozent der Patient*innen in beiden Alterskategorien. Das STZ Standort Waid gewinnt mit zunehmendem Alter an Wichtigkeit (knapp 5 Prozent bei den 18–39-Jährigen und 10 Prozent bei den 40–64-Jährigen).
- In der Kategorie der über 65-Jährigen ist das STZ Standort Triemli mit etwa 25 Prozent der Patient*innen zentral. Das Universitätsspital Zürich hat einen Anteil von rund 23 Prozent der Patient*innen, dicht gefolgt vom STZ Standort Waid mit 20 Prozent der Patient*innen. Die Klinik Hirslanden versorgt etwa 10 Prozent der Patient*innen und das Spital Zollikerberg versorgt etwa 5 Prozent der älteren Patient*innen aus der Stadt Zürich.

Umgekehrt kann festgestellt werden, dass von den jährlich rund 35 000 stationären Patient*innen des STZ mehr als die Hälfte in der Stadt Zürich wohnhaft sind (20 000 stationäre Fälle, d. h. 61 Prozent) und dass die Restlichen (15 000 stationäre Fälle, d. h. 39 Prozent) ausserhalb der Stadt Zürich wohnen.

Seit 2018 fördert die GD die ambulanten Untersuchungen und Behandlungen, seit 2019 gilt die Regelung «ambulant vor stationär» in der ganzen Schweiz. Deshalb wird der spitalambulante Bereich zunehmend relevant, auch für das STZ. Im 2022 haben die ambulanten Konsultationen im STZ gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich zugenommen, insgesamt waren es am Standort Waid über 54 000 Konsultationen (+22 Prozent) und am Standort Triemli über 210 000 (+13 Prozent). Anfangs 2023 kam das ambulante Zentrum an der Europaallee neu zu den Angeboten des STZ hinzu. Mit der Ausweitung des ambulanten Bereichs stärkt das STZ seine Position als zentraler Akteur in der Zürcher Gesundheitsversorgung weiter.

Damit die Behandlung von stationären Patient*innen effizient erfolgt, braucht das STZ auch gute Schnittstellen, nicht nur mit den spitalinternen ambulanten Stellen, sondern auch mit den vorgelagerten Leistungserbringenden (z. B. überweisende Haus- und Fachärzt*innen) und den nachgelagerten Leistungserbringenden (z. B. Spitex-Organisationen, Alters- und Pflegeheime, Rehabilitationskliniken). Das STZ ist eingebettet in ein grosses Versorgungsnetz. Dasjenige der Stadt Zürich ist besonders umfangreich und komplex, beispielsweise:

- Rund 550 niedergelassene Haus- und Kinderärzt*innen sowie knapp 1000 Fachärzt*innen (nur Somatik, ausgeschlossen Psychiatrie);
- fast 90 Anbietende von Spitex-Leistungen, davon Spitex Zürich mit Leistungsauftrag der Stadt Zürich;
- über 100 Alters und Pflegezentren, rund 40 davon sind Standorte der Gesundheitszentren für das Alter (GFA) und gehören damit zum Gesundheits- und Umweltdepartement (GUD);
- aktuell drei Rehabilitationskliniken sowie rund 300 Physio- oder Ergotherapiepraxen;
- Rettungsdienste, insbesondere Schutz- und Rettung Stadt Zürich;
- rund 100 Apotheken in den Zürcher Quartieren;
- schätzungsweise 100 freipraktizierende Hebammen und etwa 160 selbstständig erwerbende Pflegefachpersonen.

Alle diese Leistungserbringenden gewährleisten zusammen mit den Spitälern eine flächendeckende und umfassende Gesundheitsversorgung für die städtische Bevölkerung. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung ist gesund, gemäss Gesundheitsbefragung 2017 waren im Lauf von zwölf Monaten 6,3 Prozent der Bevölkerung im Kanton Zürich im Spital und 26 Prozent konsultierten mehrmals eine Ärztin oder einen Arzt. Bei den über 65-Jährigen war der Anteil deutlich höher, über die vergangenen zwölf Monate waren rund 9,3 Prozent von ihnen im Spital und rund 62 Prozent waren mehrmals bei einem Arzt oder einer Ärztin.

2.5 Herausforderungen für das Gesundheitswesen und die Zürcher Spitäler

Spitäler sind häufig der Dreh- und Angelpunkt der regionalen Gesundheitsversorgung und gleichzeitig ein wichtiger Arbeitgeber und relevanter Wirtschaftsfaktor in ihrer Region. Weil die Anzahl alter Menschen zunimmt und ihr Anteil an der Bevölkerung wächst, steigt in Zukunft auch der Bedarf an Gesundheits- und Pflegeleistungen. Die Bedeutung von Spitälern bleibt somit erhalten. Angesichts dieser Entwicklung befasst sich die nationale Gesundheitspolitik intensiv mit den grössten Herausforderungen des Schweizer Gesundheitswesens:

- Der Fachkräftemangel wird grösser, insbesondere in der Pflege fehlen bereits heute schätzungsweise 12 000 Fachkräfte (z. B. wurde dementsprechend die nationale Pflegeinitiative im November 2021 angenommen).
- Die Ausgaben für das Gesundheitswesen steigen von Jahr zu Jahr, im 2020 waren es über 83 Milliarden Franken (z. B. Kostendämpfungsprogramm des Bundes im Bereich der OKP, Massnahmenpaket 1a seit Januar 2022 in Kraft).

Auch das Zürcher Spitalwesen muss zukunftsfähig bleiben und befasst sich in diesem Kontext zusätzlich mit folgenden Herausforderungen:

- Steigender Kostendruck: Die Stadt Zürich verfügt über eine hohe Spitaldichte, die zu einem entsprechenden Wettbewerb unter den Leistungserbringenden führt. Bei der Vergabe der Leistungsaufträge durch den Kanton Zürich sind zudem die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit wichtige Indikatoren. Aufgrund dieser Kombination herrscht im Zürcher Spitalwesen ein hoher Kosten- und Leistungsdruck, gilt es doch, die Patient*innen durch eine hohe Qualität für sich zu gewinnen und gleichzeitig wirtschaftlich nachhaltig mit möglichst tiefen Fallkosten zu arbeiten, um auch in Zukunft auf der Spitalliste des Kantons Zürich zu stehen.
- Zunehmende Regulierung: Das Gesundheitswesen ist ein hochreguliertes und komplexes System. Einerseits werden auf Stufe Bund übergeordnete gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, wie beispielsweise das Krankenversicherungsgesetz (KVG) oder der TARMED. Andererseits haben die Kantone weitgehende Befugnisse, was die Festsetzung von Referenz- und Spitaltarifen sowie das Definieren von Spitallisten angeht. Um sich als Spital in diesem komplexen und von stetigem Wandel begleiteten System zu bewähren, müssen Spitäler optimal auf neue Regulierungen reagieren können (z. B. Mindestfallzahlen, Liste Ambulant vor Stationär).
- Ambulant vor stationär: Die zunehmende Ambulantisierung ist dank medizinischen und technologischen Fortschritten möglich, entspricht häufig den Patient*innenbedürfnissen und kann Kosten senken. Neue (ambulante) Anbietende können für herkömmliche Akutspitäler eine Konkurrenz bedeuten, weshalb sich Spitäler auch im ambulanten Sektor positionieren sollten.
- Grösserer Fachkräftemangel, Attraktivität als Arbeitgeber: Aufgrund fehlender Fachkräfte wird es immer schwieriger, die notwendigen Stellen zu besetzen. Ein Spital muss deshalb ein attraktives Arbeitsumfeld und entsprechende Vergütungs- und Arbeitszeitmodelle anbieten können, um die notwendigen Fachkräfte rekrutieren und halten zu können.

Damit das STZ in diesem dynamischen Umfeld vorausschauend handeln und erfolgreich bleiben kann, braucht es eine ausreichende Agilität und einen angemessenen Handlungsspielraum. Eine hohe Qualität und gute Patientenzufriedenheit bleiben dabei zentral: Sie werden im STZ gemäss nationalen und internationalen Standards regelmässig auf allen Stufen überwacht und gesteuert. Bezüglich Patientenzufriedenheit erzielt das STZ jeweils positive und sehr positive Rückmeldungen von Patient*innen. Auch die Qualitätsindikatoren werden zuverlässig erfasst und das STZ erreicht im nationalen Vergleich gute Werte (vgl. ANQ, nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken).

2.6 Städtische Spitalpolitik

Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen, der rasanten Entwicklungen der Spitallandschaft und der zunehmenden Komplexität des Gesundheitswesens hat man sich die letzten Jahre in der Stadt Zürich auch politisch intensiv damit beschäftigt, wie das STZ die künftigen Herausforderungen am besten meistern und der wachsenden Stadtbevölkerung auch in den kommenden Jahren dienen kann.

Seit Einführung des SPFG im 2012 gab es diverse politische Vorstösse aus dem Zürcher Gemeinderat:

- Die Interpellation von Michael Schmid (FDP) und Tamara Lauber (FDP) (Gemeinderat [GR] Nr. 2013/370) betreffend Stadtspitäler Zürich, mögliche Auswirkungen anderer Organisationsformen und Kooperationen wurde vom Stadtrat beantwortet und im Gemeinderat diskutiert.
- Die Motion und dessen Umwandlung in ein Postulat der FDP-Fraktion (GR Nr. 2014/54) betreffend Ausgliederung der Stadtspitäler Waid und Triemli aus der städtischen Verwaltung wurde vom GR abgelehnt.
- Die Motion und dessen Umwandlung in ein Postulat von Markus Hungerbühler (CVP) (GR Nr. 2014/55) betreffend Zusammenführung der beiden Stadtspitäler mit dem Universitätsspital Zürich wurde vom GR abgelehnt.
- Die Schriftliche Anfrage von Elisabeth Schoch (FDP) und Raphael Kobler (FDP) (GR Nr. 2015/201) zur Erarbeitung einer Strategie für die Stadtspitäler inkl. Beurteilung der Rechtsform wurde beantwortet.
- Die Interpellation von Elisabeth Schoch (FDP), Rolf Müller (SVP) und 20 Mitunterzeichnenden (GR Nr. 2016/331) zur Finanzsituation des STZ Standort Triemli wurde beantwortet und im Gemeinderat diskutiert.
- Das Postulat von Rolf Müller (SVP) und Peter Schick (SVP) (GR Nr. 2017/265) zur Prüfung einer unternehmerischen Kooperation mit der Hirslanden-Gruppe wurde vom GR abgelehnt.
- Die Schriftliche Anfrage von Peter Schick (SVP) und Rolf Müller (SVP) (GR Nr. 2017/444) über hochdefizitäre und defizitäre Fälle der Stadtspitäler sowie Entwicklung Fallzahlen und Beurteilung Wachstumsstrategie wurde beantwortet.
- Das Postulat der AL-Fraktion (GR Nr. 2018/479) betreffend Massnahmen zur Entlastung der Rechnungen der Stadtspitäler wurde mit dem Geschäftsbericht 2021 abgeschrieben.
- Die Schriftliche Anfrage von Elisabeth Schoch (FDP) und Corina Ursprung (FDP) (GR Nr. 2018/394) bezüglich Einfluss städtischer Vorgaben und Ziele auf die Kosten der Stadtspitäler wurde beantwortet.
- Die Dringliche Schriftliche Anfrage von Elisabeth Schoch (FDP) und Corina Ursprung (FDP) (GR Nr. 2020/56) betreffend Abschreibung für das Bettenhaus Triemli sowie Darlegung des Projektplans zur Vorlage der Entscheidungsgrundlagen einer Eignerstrategie wurde beantwortet.
- Die Interpellation von Elisabeth Schoch (FDP) und Corina Ursprung (FDP) (GR Nr. 2020/380) betreffend Ausgliederung der Stadtspitäler, Darlegung des Projektplans wurde beantwortet und im Gemeinderat diskutiert.

Der Stadtrat hat im Rahmen der Behandlung dieser Vorstösse in den vergangenen Jahren die Haltung vertreten, dass die Ausgliederung des STZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt die besten Voraussetzungen und den notwendigen operativen Handlungsspielraum für das STZ schaffen würde, zuletzt in seiner Antwort auf die Interpellation der FDP (STRB Nr. [127/2021](#)).

Das Dringliche Postulat der Fraktionen SP und Grüne und der parlamentarischen Gruppe EVP (GR Nr. 2021/404) betreffend grösseren unternehmerischen Handlungsspielraum für das Stadtspital unter angemessener demokratischer Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat mit einer Gegenüberstellung von Varianten und den jeweiligen Vor- und Nachteilen wurde am 12. Januar 2022 mit 69 Ja-Stimmen gegen 44 Nein-Stimmen zur Beantwortung überwiesen.

Das Dringliche Postulat fordert den Stadtrat auf, dem Gemeinderat einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie dem STZ ein grösserer Handlungsspielraum gewährt und gleichzeitig eine angemessene demokratische Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat sichergestellt werden kann. Neben der Variante der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt soll der Stadtrat eine weitere Variante aufzeigen, wie dieses Ziel ohne Ausgliederung in der heutigen Rechtsform als Dienstabteilung oder als Eigenwirtschaftsbetrieb umgesetzt werden kann, beispielsweise durch Anpassung von Finanzkompetenzen, Anpassung der Bezugspflichten und Schaffung von Möglichkeiten für Beteiligungen. Diese Varianten soll der Stadtrat im Bericht gegenüberstellen, die jeweiligen Vor- und Nachteile aufzeigen und daraus eine Empfehlung ableiten. Dabei sollen insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Demokratische Legitimation der Aufsichtsorgane;
- Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen;
- Anwendung übergeordneter städtischer Vorgaben;
- Möglichkeit für zusätzliche Leistungsaufträge der Stadt.

2.7 Ein zukunftsfähiges Stadtspital

Die neuen Leistungsaufträge 2023–2032 der GD Zürich für das STZ bestätigen die strategische Neuausrichtung des STZ. Dabei wurde insbesondere mit folgenden spitalinternen Vorhaben der Erhalt der Leistungsaufträge und damit die langfristige Zukunftsfähigkeit des Spitals sichergestellt:

- formale und inhaltliche Zusammenführung der beiden Stadtspitäler zum Stadtspital Zürich mit den Standorten Waid und Triemli (STRB Nr. 657/2021) mit standortübergreifender Aufbau- und Ablauforganisation;
- Entwicklung und Umsetzung der Angebotsstrategie mit standortspezifischen Leuchttürmen;
- umfassende Weiterentwicklung der IT (SAP, Klinikinformationssystem, standortübergreifende Harmonisierung) sowie der Infrastruktur (z. B. Bettenhaus Triemli);
- neues ambulantes Zentrum an der Europaallee für die Dermatologie und für verschiedene fachärztliche Sprechstunden und ambulante Operationen (GR Nr. 2020/222);
- zukunftsweisende Projekte wie die Kooperationen mit den Kliniken Valens und mit ZurzachCare für die wohnortnahe Rehabilitation;
- Anpassung des Vergütungssystems der Kaderärzteschaft gemäss revidiertem SPFG (Gemeinderatsbeschluss [GRB] Nr. 5195/2022, GRB Nr. 2021/375);
- Programm Stärkung Pflege mit dem Ziel, attraktive Anstellungsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten anzubieten, um bestehende Mitarbeitende zu behalten und neue Mitarbeitende sowie Lernende zu gewinnen.
- Die genannten Vorhaben sind auch Grundlage für eine zukünftig stabile finanzielle Situation des STZ.

Inmitten der Umsetzung dieses umfassenden spitalinternen Transformationsprozesses ist es nun umso wichtiger, auch die Klärung der Rechtsformfrage des STZ anzugehen und damit die Frage zu stellen, wie der Gemeinderat und Stadtrat das STZ zukünftig führen möchten, um die strategische und finanzielle Weiterentwicklung des STZ bestmöglich zu gewährleisten. Gleichzeitig muss sichergestellt sein,

dass das STZ weiterhin seine Leistungen in der heutigen guten bis sehr guten Qualität erbringen kann, die Zufriedenheit der Patient*innen hoch bleibt und das STZ ein attraktiver Arbeitgeber bleibt.

3 Dienstabteilung

Mit dem Postulat wird der Stadtrat beauftragt aufzuzeigen, wie ein grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum in der heutigen Rechtsform als Dienstabteilung gewährt werden und gleichzeitig eine angemessene demokratische Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat sichergestellt werden kann. Die Auslegeordnung wird insbesondere, aber nicht nur, gestützt auf die im Postulat genannten Kriterien vorgenommen. Nachstehend werden in Kapitel 3.1 die wesentlichen Grundlagen für die Dienstabteilung als Teil der Stadtverwaltung und in Kapitel 3.2 die Möglichkeiten für eine Erweiterung des Handlungsspielraums als Dienstabteilung aufgezeigt.

3.1 Das Stadthospital als Dienstabteilung in der Stadtverwaltung

Das STZ ist eine von vier Dienstabteilungen des Gesundheits- und Umweltdepartements der Stadt Zürich. Damit gelten für das STZ die gleichen Vorschriften wie für jede andere Dienstabteilung der Stadt. Die Aufgaben und Befugnisse einer Dienstabteilung ergeben sich aus der städtischen Zuständigkeitsordnung, d. h. insbesondere aus:

- der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO; AS 101.100);
- dem Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung (ROAB; AS 172.101);
- dem Organisationsreglement des Gesundheits- und Umweltdepartements (OrgR GUD, AS 172.330).

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV; LS 101) sowie das Gemeindegesetz (GG; LS 131.1) geben den Gemeinden den Rahmen für ihre Zuständigkeitsordnung vor, gestützt auf welche die Gemeindeordnung die Kompetenzen für die Stadt festlegt. Neben der Höhe der Ausgaben ist für die Ermittlung der Zuständigkeit auch deren Qualifikation als «neu» oder «gebunden» bzw. «einmalig» oder «wiederkehrend» zentral. Die gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen bilden die Grenze der selbstständigen Entscheidungsbefugnisse des Direktors des STZ als Dienstchef.

In Bezug auf die Ausgabenbefugnisse geht die Kompetenzordnung der Stadt davon aus, dass je nach Höhe und Qualifikation einer Ausgabe der/die DienstchefIn, der/die Departementsvorstehende, der Stadtrat, der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten über die Ausgabenbewilligung entscheidet, wobei die Bewilligung von gebundenen Ausgaben ab einer bestimmten Höhe in der Zuständigkeit des Stadtrats liegt.

Die Gemeindeordnung legt die Befugnisse der Stimmberechtigten und des Gemeinderats abschliessend fest. So besagt beispielsweise die Gemeindeordnung, dass die Stimmberechtigten über neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken für einen bestimmten Zweck entscheiden und der GR zuständig ist für den Beschluss über neue einmalige Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken für einen bestimmten Zweck (vgl. Art. 35 Abs. 1 lit. a GO sowie Art. 59 Abs. 1 lit. a GO).

Für den Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung sind die Stimmberechtigten zuständig. Der Stadtrat besorgt alle Angelegenheiten, soweit das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung eine solche keinem anderen Organ zuweist (Aufgangskompetenz, vgl. Art. 79 GO und § 48 Abs. 3 GG). Für die Organisation der

Stadtverwaltung sowie für die Führung, die Aufsicht und die politische Planung ist der Stadtrat zuständig (§ 48 Abs. 2 GG; Art. 79 GO).

Der Stadtrat hat die Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung im ROAB geregelt. Darin sind insbesondere die Finanzbefugnisse des Stadtrats, der Departementsvorstehenden, der Dienstchefinnen und -chefs und der Departementssekretärinnen und -sekretären festgelegt. Bei den Finanzbefugnissen räumt das ROAB die Möglichkeit ein, Anpassungen vorzunehmen, um dienstabteilungsspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen (vgl. Art. 59 ROAB). Innerhalb dieses Rahmens kann dem Spitaldirektor somit ein erweiterter Handlungsspielraum gewährt werden.

3.2 Möglichkeiten zur Erweiterung des Handlungsspielraums für das Spital

3.2.1 Finanzbefugnisse

Zu den Finanzbefugnissen gehören unter anderem die Ausgabenbefugnisse, die Vergabebefugnisse sowie die Befugnisse für die Genehmigung von Verträgen über Einnahmen. Nachfolgend werden diese Befugnisse unter dem Blickwinkel einer möglichen Erweiterung des Handlungsspielraums für das STZ beleuchtet.

Ausgabenbefugnisse

Mit dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung und der ROAB per 1. Januar 2022 wurden die Ausgabenbefugnisse des Stadtrats sowie der Departementsvorstehenden und der Dienstchefinnen und -chefs gegenüber der bis 31. Dezember 2021 geltenden Gemeindeordnung und Geschäftsordnung des Stadtrats (GeschO STR) teilweise erhöht. Gemäss GeschO STR war der Spitaldirektor zuständig für neue und gebundene einmalige Ausgaben bis 300 000 Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben bis 5000 Franken. Eine explizite Regelung für gebundene wiederkehrende Ausgaben fehlte. Mit der totalrevidierten Gemeindeordnung ist die Zuständigkeit des Stadtrats für neue wiederkehrende Ausgaben von 50 000 Franken auf 100 000 Franken verdoppelt worden (vgl. Art. 59 lit. c GO). Innerhalb der Stadtverwaltung hat der Stadtrat mit dem ROAB diese Erhöhung auf die unteren Instanzen teilweise weitergegeben sowie weitere Verschiebungen der Ausgabenbefugnisse hin zu den Departementsvorstehenden und den Dienstchefinnen und -chefs vorgenommen. Damit wurden die Kompetenzen und der selbstständige Entscheidungsspielraum des STZ im Vergleich zur Regelung bis 31. Dezember 2021 erweitert.

Das ROAB bietet die Möglichkeit, die darin festgelegten Befugnisse für Ausgaben in begründeten Fällen um den Faktor 2 zu erhöhen (vgl. Art. 59 Abs. 1 ROAB). Davon hat der Stadtrat für das STZ Gebrauch gemacht und die Ausgabenbefugnisse des Spitaldirektors für neue einmalige Ausgaben von 300 000 auf 600 000 Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben von 15 000 auf 30 000 Franken verdoppelt (STRB Nr. 330/2022; Anhang 3 zu ROAB), das, um dem STZ angesichts der Grösse des Betriebs und des Umfelds, in dem es sich befindet, mehr Handlungsspielraum zu gewähren.

Mit dieser Erhöhung wurde die im ROAB vorgesehene Möglichkeit der Verdoppelung der ordentlichen Ausgabenbefugnisse bei neuen einmaligen und neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben vollumfänglich ausgeschöpft. Um den Handlungsspielraum des STZ zusätzlich zu erweitern, könnte der Stadtrat die Befugnisse in Bezug auf die gebundenen Ausgaben des Spitaldirektors um den Faktor 2 erhöhen.

Damit wäre der Spitaldirektor für einmalige gebundene Ausgaben bis 1,2 Millionen Franken und für gebundene wiederkehrende Ausgaben bis 60 000 Franken zuständig.

Die Finanzbefugnisse des Stadtrats und der Departementsvorstehenden sind nicht übertragbar (Art. 58 ROAB). Für eine weitergehende Erweiterung der Ausgabenbefugnisse des Spitaldirektors bedürfte es einer Revision des ROAB und der Schaffung einer gesonderten Regelung für das STZ. Auf Stufe Stadtrat kann jedoch bloss eine Erhöhung der Befugnis für neue einmalige Ausgaben unter 2 Millionen Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben unter 100 000 Franken erreicht werden. Zweckmässige Zuständigkeiten des Vorstehers und des Stadtrats müssen verbleiben, da der Stadtrat seine Befugnisse massvoll und stufengerecht delegieren muss (Art. 80 GO). Eine darüberhinausgehende Erweiterung der Finanzbefugnisse für den Spitaldirektor bedürfte einer Spezialregelung für das STZ in der Gemeindeordnung. Eine solche Änderung würde dem obligatorischen Referendum unterliegen. In Bezug auf die gebundenen Ausgaben könnte der Stadtrat im ROAB eine Spezialregelung mit erhöhten Befugnissen aufstellen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt zusammenfassend die Ausgabenbefugnisse des Spitaldirektors bis 31. Dezember 2021, die aktuell geltenden sowie die Erweiterungsmöglichkeiten auf:

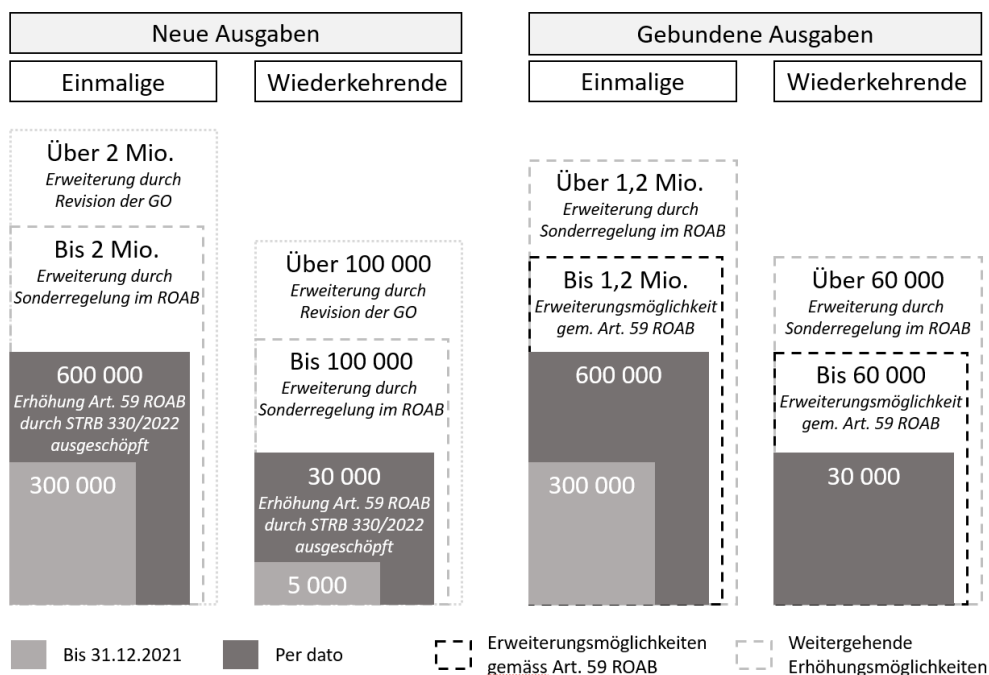


Abbildung 1 Tabellarische Zusammenfassung der Ausgabenbefugnisse

Vergabebefugnisse

Für Vergaben sind der Stadtrat und die unteren Instanzen gemäss Regelung im ROAB zuständig. Der Gemeinderat hat in diesem Bereich keine Befugnisse. Gemäss ROAB ist der Spitaldirektor als Dienstchef für Vergaben bis 900 000 Franken zuständig (Art. 72 Abs. 2 ROAB). Diese Befugnis kann durch den Stadtrat um den Faktor 2 erweitert werden (vgl. Art. 59 Abs. 1 ROAB), womit eine Erweiterung des Handlungsspielraums bei Vergaben auf 1,8 Millionen Franken erreicht werden könnte. Eine weitergehende Erhöhung der Befugnis würde eine Anpassung des ROAB mit einer Spezialregelung für das STZ bedingen. Mit dem ROAB sind die

Vergabebefugnisse des Spitaldirektors im Vergleich zur Regelung gemäss der bis zum 31. Dezember 2021 geltenden GeschO STR bereits erheblich erweitert worden. Bis dahin betrug die Vergabebefugnis 300 000 Franken.

Die nachfolgende Tabelle zeigt zusammenfassend die Vergabebefugnisse des Spitaldirektors bis 31. Dezember 2021, die aktuell geltenden sowie die Erweiterungsmöglichkeiten auf:

GeschO STR	ROAB	Erweiterungsmöglichkeit
Fr. 300 000.–	Fr. 900 000.–	- Erhöhung im Rahmen ROAB möglich auf Fr. 1,8 Mio. Fr. - Erhöhung über Fr. 1,8 Mio durch Sonderregelung im ROAB

Verträge

Entscheidend für den selbstständigen Handlungsspielraum des STZ ist die Befugnis zum Abschluss von Verträgen. Insbesondere ist das im Zusammenhang mit dem Eingehen von Kooperationen von Bedeutung. Verträge, die mit Ausgaben seitens STZ verbunden sind, bedingen eine Ausgabenbewilligung durch die gemäss städtischer Kompetenzordnung zuständige Instanz (vgl. Ausführungen zur Ausgabenbefugnis). Der Vertragsabschluss stellt die Umsetzung des Beschlusses über die Ausgaben dar. Die Befugnis zum Abschluss von Verträgen, die mit Ausgaben verbunden sind, kann und ist bereits durch den Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements an den Spitaldirektor delegiert worden (vgl. Art. 45 ROAB i. V. m. Anhang 1 zum OrgR GUD). Eine Erweiterung des Handlungsspielraums des STZ ist in diesem Bereich somit nur möglich, wenn die Ausgabenbefugnisse angepasst werden.

In Bezug auf Verträge über Einnahmen besteht gemäss Gemeindegesetz und Gemeindeordnung keine Zuständigkeit beim Gemeinderat. Das ROAB unterscheidet für die Festlegung der Zuständigkeit zwischen Verträgen über Einnahmen mit erheblicher politischer Bedeutung, für die der Stadtrat zuständig ist, und anderen Verträgen über Einnahmen, die in die Zuständigkeit der Departementsvorstehenden fallen. Sie können die Befugnisse massvoll und stufengerecht an Angestellte übertragen (vgl. Art. 74 ROAB). Der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements hat die Befugnisse im Zusammenhang mit Zusammenarbeits- und Kooperationsverträgen, Leistungsvereinbarungen und Service Level Agreements an den Spitaldirektor delegiert, soweit es sich um operative Geschäfte im Rahmen der üblichen betrieblichen Tätigkeit handelt (vgl. Anhang 1 zum OrgR GUD). Insofern sind bereits jetzt in Bezug auf Verträge über Einnahmen die Möglichkeiten zur Erweiterung des operativen Handlungsspielraums weitgehend ausgeschöpft. Durch eine Ausdehnung der Delegation auf weitere Verträge über Einnahmen, wie beispielsweise den Abschluss von Tarifverträgen mit den Krankenversicherern und den Abschluss von Staatsbeitragsvereinbarungen mit dem Kanton, könnte der Handlungsspielraum noch erweitert werden. Diesbezüglich ist aber zu beachten, dass die Delegation nach Art. 80 GO stets massvoll und stufengerecht zu erfolgen hat. Zudem ist die Möglichkeit zur Einräumung eines weiteren Handlungsspielraums begrenzt durch die Vorgabe im ROAB, dass bei erheblicher politischer Bedeutung der Stadtrat zuständig ist (vgl. auch Art. 9 ROAB). Eine Änderung dieser Vorgaben würde eine Anpassung des ROAB mit einer Sonderregelung für das STZ bedingen.

Exkurs: Rahmenkredit

Eine zusätzliche Möglichkeit innerhalb der bestehenden Kompetenzordnung, dem STZ ein schnelleres und flexibleres Handeln einzuräumen, ist das Instrument des Rahmenkredits. Ein Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Programm,

der in einzelne Objektkredite aufgeteilt wird (§ 106 Abs. 2 lit. b GG). Er wird typischerweise bei grösseren Infrastrukturvorhaben, die in mehreren Etappen realisiert werden, beschlossen, wie beispielsweise der Bau eines Radwegnetzes oder die Erstellung eines Fernwärmenetzes (vgl. z. B. STRB Nr. 1290/2021). Um einen Rahmenkredit beantragen zu können, ist ein Programm erforderlich, das mehrere Vorhaben mit dem gleichen konkreten Zweck umfasst. Die Gleichartigkeit des Zwecks erlaubt es, die Vorhaben in einem umfassenden Kreditbeschluss zu genehmigen. Mit dem Rahmenkredit wird die Zuständigkeit für die Aufteilung der einzelnen Objektkredite beschlossen (§ 106 Abs. 3 GG). Die für den Gesamtkredit zuständige Instanz beschliesst über den gesamten Kredit (Rahmenkredit). Ab 2 Millionen Franken ist der Gemeinderat zuständig. Über die Aufteilung des Rahmenkredits beschliesst eine untere Instanz, und zwar unabhängig von dessen Höhe. Der Gemeinderat kann die Aufteilung vollständig an den Stadtrat delegieren und dieser die erhaltene, erhöhte Kompetenz an den Departementsvorsteher und den Spitaldirektor übertragen. Die Entscheidungsbefugnis und der Gestaltungsspielraum für einzelne Vorhaben innerhalb des Programms erhöhen sich dadurch. Für verschiedene Vorhaben des STZ wurde bereits geprüft und es wird auch künftig geprüft werden, ob ein Rahmenkredit möglich, sinnvoll und zweckmässig wäre.

3.2.2 Beteiligungen

Im Postulat wird nach der Schaffung von Möglichkeiten für Beteiligungen gefragt. Ergänzend werden die Fälle beleuchtet, ob eine Beteiligung eines Dritten am STZ möglich ist und wie es sich bei einer Übertragung oder dem Verkauf einer Einheit des STZ auf einen Dritten verhält.

Eine Beteiligung durch die Stadt an einer Gesellschaft ist bereits jetzt unter der geltenden Kompetenzordnung möglich. Zuständig für den Entscheid ist die aufgrund der städtischen Kompetenzordnung zuständige Instanz. Gemäss den aktuell geltenden Bestimmungen gilt für die Beteiligung an Unternehmen folgendes:

- für Beteiligungen von mehr als 20 Millionen Franken sind die Stimmberechtigten zuständig (Art. 35 Abs. 1 lit. c GO);
- der Gemeinderat bewilligt Ausgaben für die Beteiligung an Unternehmen von mehr als 2 Millionen Franken bis 20 Millionen Franken (Art. 59 lit. d GO);
- der Stadtrat bewilligt Ausgaben für die Beteiligung an Unternehmen von mehr als 1 Million Franken bis 2 Millionen Franken (Art. 63 lit. b ROAB);
- die Departementsvorstehenden bewilligen Ausgaben für die Beteiligung an Unternehmen bis 1 Million Franken (Art. 64 lit. b ROAB).

Die geltenden Regeln sehen keine Befugnisse für den Spitaldirektor vor, um Beteiligungen an Unternehmen einzugehen. Eine Delegation der Befugnisse des Departementsvorstehenden an den Spitaldirektor ist nicht möglich. Somit kann das STZ als Dienstabteilung nicht selbstständig eine Beteiligung an einem Unternehmen eingehen. Eine direkte Steuerung einer Beteiligung durch das STZ ist nicht möglich. Allfällige Einnahmen (z. B. Dividenden) aufgrund von Beteiligungen würden somit in die Rechnung der Stadt (Finanzdepartement) und nicht in die Rechnung des STZ fliessen. Die Schaffung einer Möglichkeit für das STZ, über Beteiligungen in eigener Kompetenz entscheiden zu können, würde eine Anpassung des ROAB beziehungsweise der Gemeindeordnung, je nach Höhe der mit der Beteiligung verbundenen Ausgaben, und damit die Schaffung einer Sonderregelung für das STZ bedingen.

Da das STZ eine Dienstabteilung der Stadt ist, ist die Beteiligung eines Dritten am STZ nicht möglich. In Bezug auf eine Übertragung oder einen Verkauf einer Einheit

gilt Folgendes: Der Betrieb des STZ stellt eine öffentliche Aufgabe der Stadt dar. Die Übertragung einer Einheit stellt eine Teilübertragung der Aufgabe dar, auf die die Vorschriften des Gemeindegesetzes betreffend Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf einen Dritten Anwendung findet. Sie kann durch Ausgliederung oder durch Vertrag erfolgen (vgl. § 63 ff. GG). Je nach Bedeutung der in Frage stehenden Einheit sind der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten zuständig (§ 69 GG i. V. m. Art. 34 lit. b GO und Art. 57 lit. f. GO). Ein Verkauf einer Einheit an einen Dritten geht hingegen mit einem teilweisen Verzicht auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch die Stadt einher. Dafür wäre zunächst eine Ausgliederung in eine verkaufsfähige Gesellschaft nach schweizerischem Obligationenrecht erforderlich, d. h. eine Ausgliederung in eine Aktiengesellschaft oder in eine GmbH. Anschliessend müssten die zu verkaufenden Anteilscheine der Gesellschaft entwidmet, d. h. in das Finanzvermögen überführt werden. Erst unter diesen Voraussetzungen wäre ein Verkauf einer Einheit an einen Dritten möglich. Je nach Bedeutung und Grösse der Einheit wären aufgrund der erforderlichen Ausgliederung dafür ebenfalls die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat zuständig. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass der Kanton im stationären Bereich dem STZ die Leistungsaufträge erteilt. Eine Übertragung oder ein Verkauf wäre damit nicht ohne Involvierung des Kantons möglich. Im ambulanten Bereich hingegen ist die Leistungserbringung nicht von kantonalen Leistungsaufträgen abhängig. Sollte das STZ beispielsweise das ambulante Zentrum an der Europaallee verkaufen oder die Leistungserbringung an einen Dritten übertragen wollen, wäre zumindest der Gemeinderat für diesen Entscheid zuständig.

3.2.3 Aufsichtsorgane, Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen

Im Postulat wird der Stadtrat aufgefordert, bei der Gegenüberstellung der Rechtsformen die Kriterien der demokratischen Legitimation der Aufsichtsorgane und die Möglichkeiten, auf deren Besetzung Einfluss zu nehmen, sowie die Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen.

Das STZ als Dienstabteilung untersteht der Oberaufsicht des Gemeinderats (§ 30 Abs. 2 GG; Art. 57 lit. a GO) und der Aufsicht des Stadtrats (§ 49 GG; Art. 79 Abs. 1 GO). Zudem untersteht die Stadt der Aufsicht des Kantons (§ 163 GG), worauf im Bericht nicht weiter eingegangen wird.

Der Gemeinderat und der Stadtrat als Aufsichtsorgane sind durch die Stimmberechtigten (Art. 28 lit. a und b GO) gewählt und sind damit demokratisch legitimiert. Sie haben aufgrund der Funktion als Aufsichtsbehörde sowie aufgrund der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Befugnisse Steuerungsinstrumente und Einflussrechte gegenüber dem STZ als Dienstabteilung. Die Aufsicht und deren Inhalt ist durch das kantonale Recht vorgegeben. Eine Anpassung hin zu mehr Handlungsspielraum für das STZ kann nicht vorgenommen werden und ist auch nicht angezeigt. Nachfolgend werden zusammenfassend die Steuerungsinstrumente und Einflussrechte des Gemeinderats und des Stadtrats aufgezeigt.

Gemeinderat

Die parlamentarische Oberaufsicht beinhaltet die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Ordnungsmässigkeit, die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit des Stadtrats, der weiteren

Behörden und der Verwaltung³. Der Gemeinderat ist nicht berechtigt, in Ausübung seiner Oberaufsicht in die Entscheidungskompetenzen des Stadtrats einzugreifen⁴. Unmittelbarer Adressat der Oberaufsicht ist zunächst der Stadtrat⁵.

Der Gemeinderat übt seine parlamentarische Oberaufsicht insbesondere durch folgende Aufsichtsmittel beziehungsweise Steuerungsinstrumente aus:

- die Festsetzung des Budgets inkl. Bewilligung von Nachtragskrediten beziehungsweise Globalbudget-Ergänzungen und Abnahme der Jahresrechnung;
- die Prüfung und Abnahme der jährlich erscheinenden Geschäftsberichte des Stadtrats und weiterer kommunaler Organe;
- laufende Überprüfung der Geschäftsführung von Stadtrat und Verwaltung sowie Untersuchung besonderer Vorkommnisse beziehungsweise Kenntnisnahme entsprechender Berichte;
- parlamentarische Instrumente (Motionen, Postulate, Interpellationen und Schriftliche Anfragen)⁶.

Ein wesentliches Instrument zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle ist die Prüfung der Jahresrechnung durch die Rechnungsprüfungskommission (RPK) und des Geschäftsberichts durch die Geschäftsprüfungskommission (GPK)⁷. Zudem sind die beiden Kommissionen für die Prüfung von weiteren Geschäften zuständig, über die die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament entscheiden, soweit keine andere Kommission dafür zuständig ist (vgl. § 59 Abs. 1 und 2 für die RPK und § 61 Abs. 2 lit. a GG). Der RPK und der GPK stehen Informationsrechte zu. Sie können beim Stadtrat die Herausgabe der für die Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen und in Absprache mit dem Stadtrat die für ihre Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Verwaltung einholen (vgl. § 62 lit. b GG sowie Art. 48 f. GO).

Die Sachkommission Gesundheits- und Umweltdepartement (SK GUD) ist für die Geschäfte des Gesundheits- und Umweltdepartements, die dem Gemeinderat oder dem Stimmvolk unterbreitet werden müssen, zuständig. Die SK GUD berät die Vorlagen des Stadtrats und stellt Antrag an den Gemeinderat.

Der Gemeinderat ist zudem zuständig für den Erlass wichtiger Rechtssätze (§ 4 Abs. 2 GG; Art. 54 GO). Dazu gehört unter anderem die Festlegung der wesentlichen Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis der Angestellten (Art. 54 Abs. 2 lit. a GO). Ausserdem kann der Gemeinderat über die ihm zugewiesenen Kompetenzen Einfluss nehmen (vgl. Kapitel 3.1).

Stadtrat

Dem Stadtrat unterstehen die Führung, die politische Planung und die Aufsicht über die Stadtverwaltung (§§ 48 und 49 GG; Art. 79 GO). Ihm steht eine umfassende Dienstaufsicht über die Verwaltung zu. Die Dienstaufsicht bezieht sich sowohl auf die Organisationseinheit als auch auf die Einzelperson⁸. Er stellt zudem die Einhaltung der Vorschriften sicher und sorgt für die zweckmässige Verwendung der Mittel, trifft Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung

³ SAILE / BURGHERR / LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, RN 280.

⁴ EMANUEL BRÜGGER in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, RN 27 zu § 30.

⁵ SAILE / BURGHERR / LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, RN 2.

⁶ EMANUEL BRÜGGER, a.a.O., RN 29 ff zu § 30.

⁷ EMANUEL BRÜGGER, a.a.O., RN 29 zu § 30.

⁸ VITTORIO JENNI, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, RN 11 zu § 49.

von Ordnungswidrigkeiten (§ 49 Abs. 2 GG). Der Stadtrat übt seine Dienstaufsicht insbesondere durch folgende Mittel aus:

- Dienstbefehle erteilen, amtsinterne Weisungen und Richtlinien erlassen (Weisungsrecht);
- er kann alle Geschäfte mittels Selbsteintrittsrecht zur Entscheidung an sich ziehen (Selbsteintrittsrecht);
- Berichte einholen, organisatorische Massnahmen ergreifen und Untersuchungen durchführen (Kontrollrecht);
- Entscheidungen von seiner Genehmigung abhängig machen⁹.

In Bezug auf das Budget (inkl. Novemberbrief, Nachtragskredite und Globalbudget-Ergänzungen), die Jahresrechnung sowie den Geschäftsbericht stellt der Stadtrat dem Gemeinderat Antrag (Art. 85 Abs. 1 lit. a GO). Über den Stellenplan bestimmt der Stadtrat in eigener Kompetenz. Der Stadtrat ist zuständig für den Erlass von Vollzugbestimmungen (Art. 86 GO), wie beispielsweise die Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht, sowie für den Erlass weniger wichtiger Rechtssätze (§ 4 Abs. 3 GG). Zudem stehen ihm die ihm zugewiesenen Kompetenzen zu (vgl. Kapitel 3.1).

Das STZ ist eine Dienstabteilung, die mit Globalbudget geführt wird. Die Haushaltsführung mit Globalbudgets bezweckt eine verbindliche Leistungssteuerung durch den Gemeinderat als Budgetorgan und eine grössere betriebliche Handlungsfreiheit von Stadtrat und Verwaltung als ausführende Organe (Art. 2 Globalbudgetverordnung; AS 611.102). Damit verfügt das STZ bereits heute in Bezug auf das Budget über einen erweiterten Spielraum. Im Gegenzug bestehen umfangreiche Reporting-Pflichten.

Der Stadtrat ist gemäss Gemeindegesetz und Gemeindeordnung für die politische Planung und Führung zuständig (§ 48 Abs. 1 GG; Art. 79 Abs. 1 GO). Dazu gehört insbesondere der Erlass geeigneter Strategien. Der Gemeinderat verfügt also über keine Zuständigkeit für den Erlass von Strategien wie eine Eigentümerstrategie für das STZ als Dienstabteilung, eine Immobilienstrategie oder eine Angebotsstrategie. Vielmehr ist dafür je nach politischer Bedeutung der Stadtrat, der Departementsvorstehende oder der Spitaldirektor zuständig (Art. 79 Abs. 1 und 3 GO und § 48 Abs. 3 GG; Art. 4 und 5 ROAB; vgl. Kapitel 3.1).

3.2.4 Unternehmerische Steuerung und Führung

Für die finanzielle Führung des STZ gelten die Vorgaben wie unter Kapitel 3.2.1, Finanzbefugnisse, sowie unter Kapitel 3.2.3 zum Budget beschrieben. Die Grundlage für die Organisation des STZ sind Art. 43 und 53 ROAB, wonach die Departementsvorstehenden die ihnen zugewiesenen Departemente und die Dienstchefinnen und -chefs ihre Dienstabteilungen leiten und beaufsichtigen. Zudem finden sich die Grundlagen für die Organisation der unternehmerischen Führung im Reglement über die Organisation des Stadtspitals Zürich (AS Nr. 813.125) und in der vom Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements erlassenen Geschäftsordnung. Die direkte unternehmerische Führung und Steuerung des STZ liegt damit beim Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements und dem Spitaldirektor sowie der Spitalleitung. Der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements nimmt die Rolle eines nahezu alleinigen Verwaltungsrats ein und die spezifische spitalbezogene Fachkompetenz ist in der Hauptsache in der Spitalleitung vertreten.

⁹ VITTORIO JENNI, a.a.O., RN 11 zu § 49; SAILE / BURGHERR / LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich RN 409.

Das entspricht in keiner Weise einer branchenüblichen Struktur und birgt ein gewisses Risiko. Es gibt zwar Entscheide, die nicht in alleiniger Kompetenz des Vorstehers des Gesundheits- und Umweltdepartements liegen, dennoch ist er derjenige, der dem Stadtrat Antrag stellt für Entscheide, die das STZ betreffen. Damit liegt die Verantwortung über die unternehmerische Führung des STZ weitgehend in der Hand einer Person.

3.2.5 Bezugspflichten

Der Stadtrat regelt die Organisation und die Aufgabenzuweisung innerhalb der Stadtverwaltung. Die Aufgabenzuweisung an die Dienstabteilungen ist in Anhang 2 Departementgliederung und -aufgaben (DGA) zum ROAB festgelegt. So ist beispielsweise darin vorgesehen, welche Aufgaben die Finanzverwaltung (FVW), Human Resources Management (HRZ), Organisation und Informatik (OIZ), das Amt für Hochbauten (AHB) sowie Immobilien Stadt Zürich (IMMO) für die Stadt beziehungsweise für die anderen Dienstabteilungen und demnach für das STZ erbringen. Daraus ergibt sich die sogenannte «Bezugspflicht» für das STZ bei diesen Dienstabteilungen. Bei Bauvorhaben des STZ ist demnach das AHB beizuziehen. Teilweise wird in Dienstleistungsvereinbarungen die Zusammenarbeit geregelt. So bestehen Dienstleistungsvereinbarungen zwischen dem STZ und dem AHB, HRZ und OIZ. Darin wird die Zusammenarbeit bezüglich Leistungsspektrum, Verantwortlichkeiten und Verrechnungen festgehalten.

Das STZ kann für diese Dienstleistungen aktuell keine privaten Anbietenden beauftragen. Um den Spielraum für das STZ als Dienstabteilung zu erweitern, insbesondere in Bereichen, in denen aufgrund eines speziellen Fachwissens im Spitalbereich der Beizug eines Privaten sinnvoll und zweckmässig wäre, könnte der Stadtrat mit einer Sonderregelung eine Befreiung der Bezugspflichten beschliessen oder dem STZ eine Wahlmöglichkeit einräumen, ob es stadintern oder bei privaten Anbietenden eine Leistung beziehen möchte. Auch könnte eine Verhandlungsmöglichkeit für innerstädtische Bezugskonditionen eingeräumt werden.

Für das STZ gibt es heute bereits Sonderregeln. Üblicherweise ist die Rollenteilung bei der Stadt in Bezug auf Immobilien die folgende: Die Eigentümerversammlung wird durch die IMMO wahrgenommen, die Bauherrenvertretung liegt beim AHB, die Dienstabteilungen nehmen die Rolle der Nutzerversammlung wahr. Die Immobilien werden im Buchungskreis der IMMO geführt. Beim STZ wurden die Immobilien per 1. Januar 2012 in den Buchungskreis des STZ übertragen (vgl. STRB Nr. 1062/2011). Grund dafür war das neue Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG; LS 813.20), das einen Wechsel von der Objektfinanzierung einzelner Investitionen zur subjektbezogenen Mitfinanzierung über die Fallkostenausgaben zur Folge hatte. Das führte dazu, dass Investitionskredite und Abschreibungen von der IMMO den damaligen Stadtspitälern Waid und Triemli übertragen wurden und verschiedene Prozesse und Rollen (Eigentümerversammlung) neu definiert werden mussten. Im Nachgang wurden den damaligen Stadtspitälern Waid und Triemli auch die Vermögenswerte übertragen (vgl. STRB Nr. 1529/2012).

Auch in Bezug auf die Verzinsung gegenüber der FVW gibt es für das STZ eine Sonderregelung. Mit STRB Nr. 323/2018 wurde die Verzinsung der Verbindlichkeiten der damaligen Stadtspitälern Waid und Triemli gegenüber der Stadtverwaltung neu festgelegt. Anlass war, dass die Stadtspitälern – im Vergleich zu anderen Spitälern, die in der Regel über ein unverzinsliches Eigenkapital verfügen – mit Ausnahme der kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Dritten die ganze Passivseite

verzinsen mussten. Um den Stadtspitälern vergleichbare Finanzierungs- und Wettbewerbsbedingungen zu bieten, wurde ihnen ab 1. Januar 2018 zwecks Reduktion des Zinsaufwands ein fixes kalkulatorisches, unverzinsliches Eigenkapital von 60 Prozent der Bilanzsumme angerechnet. Mit STRB Nr. 1449/2022 wurde das kalkulatorische, unverzinsliche Eigenkapital neu festgelegt.

3.2.6 Anwendung städtischer Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt

Städtische Vorgaben

Für das STZ als Dienstabteilung gelten die gleichen städtischen Vorgaben wie für die anderen Dienstabteilungen. So gelten auch für das STZ die Vorgaben betreffend Klima und Umwelt, wie Zielerreichung Netto-Null, die städtischen Vorgaben in Bezug auf Bauen, wie Minergie-Standard Eco plus, Kunst am Bau oder auch die städtischen Richtlinien zur Beschaffung. Die städtischen Vorgaben gehen teilweise weiter als Vorgaben, die für andere Spitäler gelten. Das STZ hat auch nicht die Möglichkeit, bezogen auf städtische Vorgaben eine Wirtschaftlichkeitsrechnung anzustellen und damit einen Entscheid zu treffen, in welchem Umfang Zusatzkosten vom STZ getragen werden können. Damit belasten diese Zusatzkosten das Budget und die Rechnung des STZ. Andererseits profitiert das STZ von innerstädtischen Leistungen. Eine Möglichkeit, das STZ von diesen Kosten zu entlasten, würde darin bestehen, dass diese Zusatzkosten durch eine andere städtische Organisationseinheit getragen würden, im Falle der Erfolgsrechnung über interne Verrechnungen, bei einer Investition über einen Investitionsbeitrag. Dabei sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Die Vorgaben von § 85 GG betreffend Gliederung des Haushalts müssen eingehalten werden. Zudem sind bei internen Verrechnungen die Voraussetzungen von Art. 73 Finanzhaushaltsreglement (FHR) zu beachten (insbesondere Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit der internen Verrechnung). Im Einzelfall ist zu prüfen, in welchen Bereichen, bzw. für welche Zusatzkosten, ein solches Vorgehen überhaupt möglich und zulässig wäre.

In Bezug auf das Personal des STZ gelten grundsätzlich das Personalrecht (PR) der Stadt und dessen Ausführungsbestimmungen (Art. 1 PR). Das Personal ist bei der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH) und der Unfallversicherung Stadt Zürich (UVZ) versichert. Für die Kaderärzteschaft des STZ hat der Gemeinderat bereits mit der Verordnung über die Vergütung und die besonderen Anstellungsbedingungen der Kaderärztinnen und Kaderärzte des STZ (Kaderärzteverordnung, KAV) eine Sonderregelung für das STZ erlassen (GRB Nr. 5195/2022; GR Nr. 2021/375) und diese Ärztesgruppe teilweise aus dem Personalrecht herausgelöst. Die Regelung ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Sie wurde aufgrund einer neuen Anforderung im revidierten SPFG notwendig. Sie untersagt eine Entlöhnung, die auf einem mengengetriebenen Anreizsystem basiert. Die neue Regelung stellt nicht nur die Erfüllung der Anforderungen gemäss SPFG sicher, sondern ermöglicht auch eine marktgerechte Entlöhnung. Innerhalb des städtischen Lohnsystems konnte die Ärztesgruppe nicht mehr abgebildet werden. Auch bis anhin gab es bereits in Bezug auf die Anstellungsbedingungen Sonderregelungen für die verschiedenen Ärztesgruppen im STZ (Kaderärztinnen- und -ärztereglement [AS 177.400], Oberärztinnen- und -ärztereglement [AS 177.405], Assistenzärztinnen- und -ärztereglement [AS 177.410]). Weitere solche Sonderregelungen wären unter Umständen unter Wahrung des Rechtsgleichheitsgebots möglich, sofern ein hinreichender sachlicher Grund für eine Sonderregelung besteht. Sie wären je nach Inhalt der Änderung durch die jeweilig dafür zuständige Instanz (Gemeinderat oder Stadtrat) zu erlassen.

Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt

Aktuell erbringt das STZ Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt, die über die kantonalen Leistungsaufträge und die kantonalen Subventionen (d. h. gemeinwirtschaftliche Leistungen¹⁰) hinausgehen und nicht oder unzureichend über die Abgeltungen durch die Krankenversicherung (Fallpauschale, Tarmedtarife) finanziert werden. Beispiele sind das Programm Stärkung Pflege und verschiedene Pilotprojekte (Palliative Care-Versorgung, GR Nr. 2016/81 und STRB Nr. 2018/408; medizinische Versorgung von Menschen ohne Zugang zum Gesundheitswesen, GR Nr. 2017/376 und STRB Nr. 2020/478). Diese Leistungen gehen zu Lasten des Budgets und der Rechnung des STZ. Auch bei diesen Leistungen kann im Einzelfall die Möglichkeit geprüft werden, ob die Zusatzkosten durch eine andere Organisationseinheit getragen werden könnten (vgl. dazu vorstehende Ausführungen zu den städtischen Vorgaben).

3.2.7 Kommissionen/Sachverständige gemäss GG und GO

Es ist im Gemeindegesetz (§ 46 GG) und in der Gemeindeordnung (Art. 68 GO) vorgesehen, dass eine Behörde zur Vorberatung der Geschäfte ein beratendes Gremium, eine sogenannte beratende Kommission, oder Sachverständige einsetzen kann. Gemäss Gemeindegesetz sind zwar unterstellte Kommissionen (§ 50 GG) sowie eigenständige Kommissionen (§ 51 GG) möglich, das sieht aber die Gemeindeordnung der Stadt Zürich nicht vor.

Um Geschäfte vorzubereiten ist es möglich, eine beratende Kommission oder Sachverständige beizuziehen, um behördenexterne Fachkenntnisse zu erlangen, die für die Meinungsbildung und Beschlussfassung über ein Geschäft benötigt werden (§ 46 GG, Art. 68 GO). Zweck der Einsetzung von Kommissionen oder des Beizugs von Sachverständigen ist die konsultative oder empfehlende (Vor-)Beratung oder Begutachtung von Geschäften¹¹. Beratende Kommissionen oder Sachverständige fällen keine verbindlichen Entscheidungen von Geschäften der Behörden¹². Die Möglichkeit eine beratende Kommission oder Sachverständige einzusetzen, steht dem Stadtrat offen. Auch einzelne Mitglieder oder Ausschüsse des Stadtrats können im Rahmen der von ihnen zu erledigenden Aufgaben zur Beratung ihrer Geschäfte Kommissionen oder Sachverständige einsetzen¹³. Hingegen hat der Spitaldirektor diese Möglichkeit nicht, da er Angestellter und nicht Teil einer Behörde ist.

Bis anhin wurden weder für den Stadtrat noch für den Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements eine beratende Kommission mit externen Fachpersonen in Spitalangelegenheiten bestellt. Der Einfluss einer solchen Kommission ist äusserst beschränkt, da sie nur beratend tätig sein kann. Sie ist mithin nicht mit dem Verwaltungsrat (Spitalrat) einer öffentlich-rechtlichen Anstalt vergleichbar, der das oberste Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist (vgl. Kapitel 4).

Der Stadtrat kann Aufgaben an eine ihm unterstellte Kommission zur selbstständigen Erledigung übertragen. In der Gemeindeordnung ist der Bestand der Kommission zu regeln (vgl. § 50 GG). Aktuell sieht die Gemeindeordnung keine unterstellte Kommission vor. Die Schaffung einer solchen Kommission mit selbstständigen Ent-

¹⁰ Gemäss SPFG kann der Kanton zusätzlich zur Subventionierung von Lehre und Forschung an Listenspitälern mit Betriebsstandort im Kanton für ausgewählte Leistungen bis zu 100 Prozent der ungedeckten Kosten als Subventionen ausrichten.

¹¹ BENJAMIN SCHINDLER / ANNA RÜEFLI, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, RN 4 zu § 46.

¹² BENJAMIN SCHINDLER / ANNA RÜEFLI, a.a.O., RN 8 zu § 46.

¹³ BENJAMIN SCHINDLER / ANNA RÜEFLI, a.a.O., RN 7 zu § 46.

scheidungsbefugnissen für das STZ würde somit eine Änderung der Gemeindeordnung bedingen. Gestützt auf diese Grundlage könnte danach der Stadtrat in einem Reglement die Mitglie­derzahl, die Zusammensetzung und die Aufgaben auf die Entscheidungsbefugnisse der Kommission regeln. Diese untersteht der Aufsicht des Stadtrats (vgl. § 50 Abs. 1 und 2 GG).

3.2.8 Exkurs: Eigenwirtschaftsbetrieb für das Stadtspital

Die Gemeinde kann für Verwaltungszweige eine eigene Betriebsrechnung führen, wenn sie gemäss übergeordnetem Recht dazu verpflichtet ist oder wenn das Gemein­deparlament das beschliesst (vgl. § 88 Abs. 2 GG). Betriebsgewinne und Betriebsverluste können auf Spezialfinanzierungskonten vorgetragen werden, ihr Bestand bemisst sich nach den Erfordernissen einer verursachergerechten Betriebsfinanzierung (vgl. § 88 Abs. 3 GG).

Ein Eigenwirtschaftsbetrieb bildet eine betrieblich und rechnungsmässig geschlossene Einheit innerhalb der Verwaltungsrechnung. Es gelten dieselben Grundsätze wie für den allgemeinen, beziehungsweise steuerfinanzierten, Haushalt. Er umfasst eine eigene Betriebsrechnung und Bilanz. Die Stadt stellt dem Eigenwirtschaftsbetrieb die finanziellen Mittel für den Betrieb und die Anlagen zum Selbstkostensatz ihrer Fremdverschuldung zur Verfügung und verzinst das Spezialfinanzierungskonto zu gleichen Bedingungen. Im Übrigen sind alle Leistungen zwischen dem Eigenwirtschaftsbetrieb und der Stadt zu verrechnen.

Ein Eigenwirtschaftsbetrieb setzt eigene (gesetzliche) Einnahmequellen beziehungsweise formell gesetzlich bewilligte Abgeltungen voraus. Die eigenen und bewilligten Einnahmequellen müssen ausreichen, um den Betrieb sowie den Bau und die Erneuerung der Anlagen (Gebäude und Mobiliar) eigenwirtschaftlich und nach branchenüblichen Bewertungs- und Abschreibungsmethoden sicherzustellen.

Erfüllt ein Eigenwirtschaftsbetrieb auch weitere Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt, die über den eigentlichen Leistungsauftrag hinausgehen und nicht durch das Entgelt der Benutzenden oder Dritter getragen werden, ist in einem Leistungsauftrag mit Finanzierungskonzept zu definieren, in welchem Rahmen, zu welchen Bedingungen und in welchem Ausmass solche öffentlichen Aufgaben abgegolten werden sollen. Die Zuständigkeit für ein solches Leistungs- und Finanzierungskonzept leitet sich aus der Höhe der finanziellen Leistungen ab, die aus allgemeinen Mitteln erbracht werden müssen.

Für die Etablierung des STZ als Eigenwirtschaftsbetrieb ist betriebsseitig somit notwendig, dass das STZ alle Leistungen durch die im übergeordneten Recht geregelten Abgeltungen abzudecken vermag. Die Abgeltungen für Leistungen des STZ sind insbesondere im Krankenversicherungsgesetz vorgesehen. Zusätzliche Abgeltungen seitens Stadt für weitere Leistungen in deren öffentlichen Interesse sind in einem Leistungsauftrag festzulegen. Anlagenseitig müssen im Status des Eigenwirtschaftsbetriebs die übergeordneten, beziehungsweise branchenüblichen, Bewertungs- und Abschreibungsmethoden eingehalten werden. Das sind die Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL; SR 832.104) sowie die Grundlagen von H+. Der Gemeinderat ist zuständig für die Schaffung eines Eigenwirtschaftsbetriebs (vgl. § 88 lit. b. GG i. V. m. Art. 5 Finanzhaushaltsverordnung, AS 611.101).

Aus finanzrechtlicher Sicht erfüllt das STZ grundsätzlich die Voraussetzungen für die Schaffung eines Eigenwirtschaftsbetriebs. Ein Eigenwirtschaftsbetrieb bleibt

aber weiterhin eine Dienstabteilung. Es gelten demnach dieselben Vorgaben. Hinsichtlich Finanzbefugnisse (Ausgaben-, Vergabe- und Vertragsbefugnisse), Beteiligungen, Aufsicht und Steuerungsinstrumente, Bezugspflichten, städtische Vorgaben sowie beratende Kommissionen und der Erweiterungsmöglichkeiten kann daher auf die Ausführungen in den Kapiteln 3.2.1–3.2.7 verwiesen werden.

4 Öffentlich-rechtliche Anstalt

4.1 Einleitung

Die öffentlich-rechtliche Anstalt (nachfolgend Anstalt) ist eine öffentlich-rechtliche Rechtsform, die im kantonalen Recht definiert ist (vgl. Art. 98 KV; § 66 GG). Diese Rechtsgrundlage ermöglicht einer Gemeinde, Gemeindeaufgaben auf Dauer einer Anstalt zu übertragen. Die Anstalt ist eine selbstständige Rechtspersönlichkeit (§ 66 Abs. 1 GG). Mit der Errichtung werden Personal und materielle Mittel (z. B. flüssige Mittel, Grundstücke) zu einem neuen Rechtsträger zusammengefasst, der die Gemeindeaufgabe dauerhaft erfüllt¹⁴. Die Anstalt plant, steuert und vollzieht die übertragene Aufgabe in eigener Verantwortung (§ 65 GG). Im Ausgliederungserlass (Anstaltserlass), der die Rechtsgrundlage für eine Anstalt bildet, wird die Anstalt gestaltet und ihre innere Organisation festgelegt, d. h., die Aufgaben, die Organisation sowie die Befugnisse und die konkrete Ausgestaltung werden festgelegt¹⁵. Werden hoheitliche Befugnisse, die zur Erfüllung kommunaler Aufgaben erforderlich sind, wie beispielsweise das Recht ein Rechtsverhältnis mittels Verfügung zu gestalten, einer Anstalt übertragen, muss die Übertragung in der Gemeindeordnung verankert werden (Art. 98 Abs. 3 KV). Die Ausgliederung ist von den Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen, wenn sie von erheblicher Bedeutung ist (§ 69 GG i. V. m. Art. 34 lit. b GO). Die Ausgliederung des STZ würde einen solchen Fall darstellen.

Die notwendigen Organe einer Anstalt sind mindestens ein Vorstand als Führungsorgan und eine Prüfstelle (§ 66 Abs. 2 GG). Die Führung kann aber auch zweistufig ausgestaltet sein. Sie besteht dann aus dem Vorstand, der im Falle eines Spitals häufig Spitalrat genannt wird, sowie einer Geschäftsleitung. Der Spitalrat ist zuständig für die strategische Führung, die Geschäftsleitung für die operative Führung¹⁶.

Die Kantonsverfassung und das Gemeindegesetz bestimmen, welche Inhalte im Anstaltserlass und in der Gemeindeordnung zwingend geregelt werden müssen (vgl. Art. 98 Abs. 4 KV und § 68 GG). Im Übrigen kann die Stadt den übertragenen Aufgabenbereich massgeschneidert ausgestalten. Damit kann die Stadt selber festlegen, mit wie viel Handlungsspielraum sie die Anstalt ausstatten will und wie viel Einfluss sie sich selber vorbehält. Schliesslich kann die Stadt mit der Eigentümerstrategie die Anstalt steuern und dadurch ihre Interessen wahren.

Anstalten erfüllen ihre Aufgaben aufgrund des ihnen mit der Gründung erteilten gesetzlichen Auftrags¹⁷. Die Stadt ist Eigentümerin der Anstalt. Die Anstalt muss wirtschaftlich selbstständig sein und muss über klar geregelte Einnahmequellen verfügen. Die Stadt trägt bei der Anstalt keine Defizitdeckung. Bei der Gründung wird die Anstalt mit einem Dotationskapital ausgestattet. Möglich ist auch die Gewährung eines Darlehens. Die Anstalt wird bei der Stadt als Beteiligung geführt¹⁸.

¹⁴ SAILE / BURGHERR / LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich RN 531.

¹⁵ STEFAN VOGEL, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, RN 12 zu § 66.

¹⁶ Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 25.

¹⁷ STEFAN VOGEL, a.a.O., RN 13 zu § 63.

¹⁸ Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 15.

Die Stadt muss ihre Gewährleistungspflicht erfüllen und in diesem Sinne gewährleisten, dass die übertragenen Aufgaben recht- und zweckmässig erfüllt werden (§ 64 Abs. 1 GG). Um dieser Gewährleistungspflicht nachzukommen, stehen der Stadt verschiedene Aufsichts- und Steuerungsinstrumente zur Verfügung (§ 64 Abs. 2 GG). Je nachdem, wie die Stadt den Aufgabenbereich definiert und ihre Einflussmöglichkeiten einbringt, kann eine Anstalt mit möglichst viel unternehmerischer Handlungsfreiheit bestückt oder aber unter strenger Kontrolle der Stadt geführt werden (vgl. Näheres dazu in Kapitel 4.2.3). Im Anstaltserlass legt der Gemeinderat fest, welches Organ (Stadtrat, Gemeinderat, Stimmberechtigte) innerhalb der Stadt für die Ausübung der Einflussrechte zuständig ist. Der Einfluss der Stadt sollte stets nach dem konkreten Aufgabenbereich der Anstalt zweckmässig ausgestaltet sein, wobei die Anstalt über das Mass an Autonomie verfügen soll, die sie für eine optimale Aufgabenerfüllung braucht¹⁹.

Auf Anstalten sind weitgehend die gleichen Rechnungslegungsvorgaben wie für eine Dienstabteilung anwendbar (vgl. § 66 Abs. 3 GG). Damit müsste das STZ auch als öffentlich-rechtliche Anstalt weiterhin HRM2 anwenden.

Um die im Postulat geforderte Gegenüberstellung des STZ als Dienstabteilung mit möglichst grossem Handlungsspielraum und dem STZ als öffentlich-rechtliche Anstalt vorzunehmen, werden nachstehend dieselben Kriterien untersucht, um anschliessend die jeweiligen Vor- und Nachteile aufzeigen zu können (vgl. Kapitel 5). Damit folgt dieses Kapitel dem Aufbau von Kapitel 3.

4.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten

4.2.1 Finanzbefugnisse

Die Anstalt hat keine demokratische Struktur und kein gesetzgebendes Organ, d. h. einerseits, dass es kein Organ gibt, das aus Stimmberechtigten besteht oder parlamentarisch aufgebaut ist und andererseits, dass in der Anstalt Referendum und Initiativrecht ausgeschlossen sind²⁰. Die städtische Kompetenzordnung (vgl. dazu Kapitel 3.2.1) findet auf die Anstalt keine Anwendung.

In der Anstalt werden die Entscheide vom Spitalrat oder von der Geschäftsleitung gefasst. Ausgaben in unbeschränkter Höhe können somit grundsätzlich durch den Spitalrat bewilligt werden. Damit hat die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben oder zwischen Ausgaben innerhalb und ausserhalb des Budgets nicht die gleiche Bedeutung wie in der Stadtverwaltung²¹. Auch für Vergaben und den Abschluss von Verträgen ist grundsätzlich der Spitalrat oder die Geschäftsleitung zuständig.

Die Stadt kann sich jedoch im Anstaltserlass Einflussrechte gegenüber der Anstalt vorbehalten. So kann darin vorgesehen werden, dass der Stadtrat, der Gemeinderat oder gar die Stimmberechtigten ab einer bestimmten Höhe eine Ausgabe oder bestimmte Arten von Verträgen von grosser Wichtigkeit vorgängig zu genehmigen haben. Damit erhält die Aufsicht über die Anstalt ein demokratisches Element.

Finanzielle Zuwendungen, die die Stadt der Anstalt zukommen lässt, unterstehen weiterhin dem Ausgabenrecht der Stadt.

¹⁹ Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 18.

²⁰ SAILE / BURGHER / LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich RN 535; Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 13.

²¹ Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 44.

Der Gemeinderat kann somit im Falle einer Ausgliederung des STZ in eine Anstalt für die Finanzbefugnisse im Anstaltserlass eine zweckmässige und massgeschneiderte Lösung unabhängig von der städtischen Kompetenzordnung vorsehen. Diese Lösung kann der Stadt gewisse Rechte ausbedingen und trotzdem dem unternehmerischen Handlungsspielraum des Spitals Rechnung tragen, damit eine effiziente und optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet werden kann.

4.2.2 Beteiligungen

Da die Anstalt eine eigene Rechtspersönlichkeit hat, kann sie sich eigenständig an Unternehmen beteiligen und muss dabei die Vorgaben in der Gemeindeordnung und der ROAB in Bezug auf die Zuständigkeit nicht berücksichtigen. Die Stadt kann im Anstaltserlass jedoch vorsehen, dass neue Beteiligungen durch ein Organ der Stadt genehmigt werden müssen oder dass bestehende Beteiligungen nicht verkauft werden dürfen. Auch kann im Anstaltserlass oder in der Eigentümerstrategie vorgegeben werden, in welchen Bereichen Beteiligungen eingegangen werden dürfen. Als Anstalt kann die Stadt dem STZ somit einen grösseren Handlungsspielraum einräumen, ohne ihren Einfluss ganz zu verlieren. Dem STZ ermöglicht das eine selbstständige Steuerung der Beteiligung. Allfällige Einnahmen (z. B. Dividenden) fliessen in die Rechnung der Anstalt und kommen damit direkt dem STZ zu.

Eine Beteiligung am STZ als Anstalt ist, gleich wie bei der Rechtsform der Dienstabteilung, nicht möglich (vgl. Kapitel 3.2.2). Möglich wäre nur eine gemeinsame Anstalt oder die Gründung einer privatrechtlichen Tochtergesellschaft, an der sich dann eine Drittpartei beteiligen könnte. Die Stadt bleibt auch bei der Anstalt alleinige Eigentümerin. In Bezug auf eine Übertragung eines Teils ihrer Aufgabe oder einen Verkauf einer Einheit gilt im Grundsatz ebenfalls das für eine Dienstabteilung Ausgeführte (vgl. Kapitel 3.2.2). Es ist nicht ausgeschlossen, dass Anstalten einen Teil ihrer Aufgaben an Private durch Vertrag zur Erfüllung übertragen oder auf eine Tochter ausgliedern (Subausgliederung)²². Der Betrieb des Spitals bleibt eine öffentliche Aufgabe der Stadt. Sie hat dafür die Gewährleistungspflicht. Das STZ als Anstalt ist damit nicht frei, Teile der Aufgaben auszugliedern oder eine Einheit an einen Dritten zu verkaufen. Für eine Subausgliederung ist eine Ermächtigungsnorm im Ausgliederungserlass notwendig²³. Auch sind im stationären Bereich die kantonalen Leistungsaufträge zu beachten. In der Eigentümerstrategie oder im Anstaltserlass besteht zudem die Möglichkeit, Vorgaben zum Leistungsangebot oder auch zur geographischen Präsenz zu machen.

4.2.3 Aufsichtsorgane, Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen

Das STZ bleibt auch als öffentlich-rechtliche Anstalt mit der Stadt verbunden. Die Anstalten unterliegen der Organisationsaufsicht des Trägergemeinwesens. Die Stadt hat zu gewährleisten, dass die übertragenen Aufgaben recht und zweckmässig erfüllt werden. Zu diesem Zweck hat die Stadt sicherzustellen, dass ihr die notwendigen Informationen zumindest zur Kenntnis gebracht werden (vgl. § 64 GG). Adressat ist allein die Anstalt als solche, nicht aber die Teileinheiten oder die Angestellten. Gegenstand der Aufsicht bilden sowohl die Aufgabenerfüllung wie auch der finanzielle Mitteleinsatz der Anstalt. Der zulässige Umfang der Aufsicht und die dabei einsetzbaren Mittel ergeben sich aus den gesetzlichen Grundlagen der Anstalt.

²² Leitfaden für Anstalten, Anwendbarkeit der gesetzlichen Bestimmungen zu Organisation und Finanzhaushalt von Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürich, März 2019, S. 7f.

²³ a.a.O., S. 8.

Dem Gemeinderat steht die Oberaufsicht über die Anstalt zu. Sie erstreckt sich ausdrücklich auf die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben, also auch auf Anstalten, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen (Art. 57 lit. a GO; § 30 GG). Bei Anstalten richtet sich die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht und namentlich der Informationsansprüche des Parlaments primär nach den spezialgesetzlichen Grundlagen der Anstalt (Anstaltserlass). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verselbstständigung der Aufgabenerfüllung mit der Einräumung von Autonomie einhergeht, die nicht durch eine weitreichende Oberaufsicht durchkreuzt werden kann. Die allgemeinen Aufsichtsbestimmungen des kommunalen Organisationsrechts finden Anwendung, wenn die Rechtsgrundlagen zur Anstalt keine Regelung enthalten. Um Unklarheiten zu vermeiden, sollte die Tragweite der Oberaufsicht im Anstaltserlass klar umschrieben werden²⁴. Die Gemeinderatskommissionen können somit auch bei einer Ausgliederung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt weiterhin über Informationsansprüche verfügen (vgl. dazu Kapitel 3.2.3), soweit im Anstaltserlass nichts Gegenteiliges festgelegt wurde. Der Adressat ist wie bei der Dienstabteilung primär der Stadtrat. Die verwaltungsinterne Bearbeitung wird durch das zuständige Departement unter Einbezug der Anstalt erfolgen.

Die Dienstaufsicht des Stadtrats erstreckt sich auch auf die Anstalt. Die Aufsichtsintensität über eine Anstalt entscheidet sich nach der Umschreibung des Leistungsauftrags und der zugestandenen Organisationsautonomie²⁵. Gemäss § 163 lit. b GG unterstehen die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch der Aufsicht des Kantons. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt untersteht somit denselben Aufsichtsorganen wie eine Dienstabteilung. Sie sind gleichermassen demokratisch legitimiert (vgl. Kapitel 3.2.3).

In der Anstalt werden die Entscheide vom Führungsorgan (Anstaltsvorstand beziehungsweise Spitalrat) gefasst. Weil die Anstalt selbst weder über Stimmberechtigte noch über ein parlamentarisch aufgebautes Organ verfügt, wird bei einer Ausgliederung die Aufgabenerfüllung bestimmter demokratischer Mitwirkungsprozesse entzogen.²⁶ Das wirkt sich in der Praxis vor allem beim Entscheid über Investitionen aus. Weil es in der Anstalt selbst kein Referendumsrecht gibt, unterliegen Ausgaben der Anstalt nicht dem Finanzreferendum. Ausgaben bewilligt grundsätzlich das Führungsorgan. Die Stadt kann sich im Anstaltserlass allerdings Einflussrechte gegenüber der Anstalt ausbedingen und so bei gewissen Entscheiden zusätzlich die Genehmigung eines Organs der Stadt (d. h. Stadtrat, Gemeinderat oder Stimmberechtigte) fordern. Sind für die Genehmigung die Stimmberechtigten zuständig, enthält die Aufsicht ein demokratisches Element. Bei der Ausgestaltung der Einflussrechte beziehungsweise Steuerungsinstrumente der Stadt besteht ein Handlungsspielraum. Im Anstaltserlass werden sie festgehalten. Wer innerhalb der Stadt (d. h. Stimmberechtigte, Gemeinderat oder Stadtrat) welche Rechte ausübt, ist ebenfalls im Anstaltserlass festzulegen.

Der Beschluss über das Budget der Anstalt ist Aufgabe des Spitalrats (vgl. Kapitel 4.2.4). Im Rahmen der Aufsicht über die Anstalt ist der Stadt das Budget zumindest zur Kenntnis zu bringen. Im Anstaltserlass kann auch eine Genehmigung des Budgets der Anstalt durch die Stadt vorgesehen werden (vgl. nachfolgend).

Die Eigentümerstrategie ist ein zwingendes Aufsichtsinstrument der Stadt. Für die Festlegung der Eigentümerstrategie ist der Stadtrat zuständig, gestützt auf seine

²⁴ SAILE / BURGHERR / LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, RN 278.

²⁵ SAILE / BURGHERR / LORETAN, a.a.O., RN 409. Eine Ausnahme stellt die PWG dar, die direkt der Aufsicht des Gemeinderats unterstellt ist.

²⁶ Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 13.

Kompetenz für die politische Planung und Führung. (§ 48 Abs. 1 GG; Art. 79 Abs. 1 GO). Im Anstaltserlass kann eine Genehmigung der Eigentümerstrategie durch den Gemeinderat vorgesehen werden.

Das Gemeindegesetz gibt in § 68 die Regelungsinhalte, die zwingend im Anstaltserlass geregelt sein müssen, vor. Dazu gehört unter anderem die Aufsicht (§ 68 lit. d GG). Zwingende Aufsichtsinstrumente sind:

- Wahl des Führungsorgans der Anstalt, d. h. des Anstaltsvorstands (Spitalrat);
- Festlegung der Eigentümerstrategie;
- Genehmigung allfälliger Leistungsvereinbarungen mit den konkreten Leistungsabgeltungen;
- Kenntnisnahme von Budget, Jahresrechnung, Geschäftsbericht und Finanz- und Aufgabenplan der Anstalt;
- Einsetzung der Prüfstelle und Kenntnisnahme der Rechnungsprüfung;
- Informationsanspruch mit Bezug auf wichtige Vorkommnisse und Entwicklungen im Geschäftsbetrieb;
- Weisungsrecht (aus wichtigen Gründen) gegenüber dem Anstaltsvorstand (Spitalrat).²⁷

Die Stadt kann sich im Anstaltserlass und im Rahmen des Gemeindegesetzes weitere Einflussrechte sichern. Beispielsweise kann sie sich vorbehalten:

- Die Genehmigung
 - o des Budgets der Anstalt und der Jahresrechnung der Anstalt (anstatt Kenntnisnahme);
 - o des Stellenplans der Anstalt;
 - o des Kaufs und Verkaufs von Liegenschaften im Finanzvermögen;
 - o der Aufnahme von Fremdmitteln ab einer bestimmten Summe;
 - o von Ausgaben ab einer bestimmten Summe und von wichtigen Verträgen der Anstalt (vgl. Kapitel 4.2.1).;
 - o von Erlassen der Anstalt;
- die Abberufung der Mitglieder des Anstaltsvorstands (Spitalrats) aus wichtigen Gründen;
- regelmässige Berichterstattung der Anstalt über ihre finanziellen Entwicklungen²⁸.

Der Gemeinderat verfügt auch bei einer Anstalt über die parlamentarischen Instrumente (Postulate, Interpellationen, Schriftliche Anfragen und Motionen), mit denen er Auskünfte, Berichterstattung oder mit einer Motion auch die Ausarbeitung einer Vorlage in Zuständigkeit des Gemeinderats oder der Stimmberechtigten, wie beispielsweise eine Vorlage zur Änderung des Anstaltserlasses, vom Stadtrat verlangen kann. Die Gemeinderatskommissionen verfügen grundsätzlich, wie vorstehend ausgeführt, über die ihnen zustehenden Informationsrechte. Die verwaltungsinterne Bearbeitung wird durch das zuständige Departement unter Einbezug der Anstalt erfolgen.

4.2.4 Unternehmerische Steuerung und Führung

Die unternehmerische Führung der Anstalt besteht aus dem Spitalrat und einer Geschäftsleitung. Der Spitalrat ist als oberstes Führungsorgan zuständig für die strategische Führung, die Geschäftsleitung für die operative Führung. Die Zuständigkeit für die Wahl des Spitalrats und der Direktion wird im Anstaltserlass festgelegt.

²⁷ a.a.O. S. 16f.

²⁸ Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 17f.

Auch die Aufgabenteilung zwischen Spitalrat und Direktion wird im Anstaltserlass und im anstaltsinternen Organisationsreglement geregelt. Der Spitalrat muss aus mindestens drei Mitgliedern bestehen, die primär aus fachlicher Sicht eingesetzt werden. Auch politische Vertretungen sind denkbar. Damit ist eine fachlich fundierte Führung und Steuerung des Stadtspitals sichergestellt. Zu den nicht delegierbaren Aufgaben des Spitalrats gehören insbesondere:

- Beschluss über Budget und Jahresrechnung, über Finanz- und Aufgabenplan und über den Geschäftsbericht;
- Oberleitung der Anstalt und Überwachung des Vollzugs des Leistungsauftrags;
- Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit der Trägergemeinde;
- Festlegung der Unternehmensstrategie;
- Erlass von wesentlichem anstaltsinternem Recht (z. B. ein Organisationsreglement);
- Entscheid über den Abschluss wichtiger Verträge;
- Entscheid über Ausgaben ab einer bestimmten Betragsgrenze (schwerwiegende finanzielle Entscheide);
- Anstellung der Mitglieder der Geschäftsleitung.²⁹

4.2.5 Bezugspflichten

Die Bezugspflichten gelten grundsätzlich nur innerhalb der Stadtverwaltung (vgl. Kapitel 3.2.5) und nicht für Anstalten. Es ist allerdings möglich vorzusehen, dass das STZ als Anstalt weiterhin Dienstleistungen von der Stadt beziehen kann oder muss, wo das sinnvoll und zweckmässig ist (beispielsweise gewisse IT-Grundleistungen bei OIZ). Grundlage für die Leistungserbringung ist diesfalls eine Dienstleistungsvereinbarung. Das STZ als Anstalt könnte demgegenüber auch gewisse Dienstleistungen, die bis dahin durch eine andere Dienstabteilung der Stadt erbracht wurden, selber mit eigenem Personal erbringen. Das wird insbesondere der Fall sein bei Personaldienstleistungen, die derzeit durch HRZ erbracht werden. Bei Dienstleistungen, für deren Erbringung ein spezifisches Fachwissen notwendig ist, wird die direkte Erbringung durch das STZ zielführend sein. Das kann beispielsweise im Bereich Bau sein.

Auch wird durch eine Ausgliederung dem STZ ermöglicht, eigenständig am Kapitalmarkt aufzutreten und direkten Zugang zum Kapitalmarkt zu haben und die dort zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Die Anstalt wird von einer impliziten Garantie der Stadt Zürich profitieren, was die Höhe der Zinsen positiv beeinflusst. Heute werden Forderungen und Verbindlichkeiten des STZ über eine Kontokorrentbeziehung zur Finanzverwaltung geregelt. Die Finanzierung des STZ als Dienstabteilung (z. B. für Investitionen) läuft ebenfalls vollständig über die Finanzverwaltung (die Finanzverwaltung nimmt quasi die Rolle einer Bank wahr).

Die Immobiliensituation und die Auswirkung auf die Rollenverteilung in Bezug auf die Immobilien ist bei der Ausgliederung in eine Anstalt im Anstaltserlass zu regeln und in entsprechenden Verträgen festzuhalten. Die Abgabe im Baurecht durch die Stadt an die Anstalt oder eine andere Form, wie Mietverhältnis, ist möglich. Die Immobilienfrage ist ein relevanter Kostenfaktor. Der Landbedarf und -anspruch der Anstalt zwischen Kernareal und dem Zusatzareal ist bei einer Ausgliederung festzulegen.

²⁹ Handbuch Anstalten, Gemeindeamt des Kantons Zürichs, März 2019, S. 26 und 42.

Bei der Beschaffung von Dienstleistungen bei Privaten hätte das STZ auch als Anstalt das öffentliche Beschaffungswesen zu beachten. Auch Anstalten unterstehen dem Submissionsrecht (vgl. Art. 8 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVÖB, LS 720.1]; Art. 4 IVÖB 2019).

4.2.6 Anwendung städtischer Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt

Städtische Vorgaben

Die Stadt kann der Anstalt über Regelungen im Anstaltserlass sowie über die Eigentümerstrategie Vorgaben machen. In der Eigentümerstrategie kann die Stadt das STZ anhalten, die städtischen Vorgaben, beispielsweise im Bereich Klima und Umwelt, wie Zielerreichung Netto-Null, Bauen, Minergie-Standard Eco plus, Kunst am Bau oder auch die städtischen Richtlinien zur Beschaffung einzuhalten. Damit die Kosten für die spezifischen Auflagen das Budget und die Rechnung des STZ nicht zusätzlich belasten, hat die Stadt die Möglichkeit, ihrer öffentlich-rechtlichen Anstalt diese Kosten zu entgelten.

Das Arbeitsverhältnis der städtischen Angestellten ist öffentlich-rechtlich. Daran ändert eine Ausgliederung nichts, auch bei der Anstalt sind die Arbeitsverhältnisse zwingend öffentlich-rechtlich (§ 53 GG). Im Anstaltserlass kann vorgesehen werden, dass das städtische Personalrecht mit seinen Ausführungsbestimmungen und den bereits bestehenden Sonderregelungen grundsätzlich weiterhin anwendbar ist (vgl. Kapitel 3.2.6). Es ist auch zulässig, der Anstalt das Recht einzuräumen, ein eigenes Personalrecht zu erlassen, das vom städtischen Personalrecht ganz oder teilweise abweicht. Den Entscheid darüber fällt der Gemeinderat beziehungsweise fällen die Stimmberechtigten im Rahmen der Abstimmung über die Ausgliederung. Eine solche Delegation muss aber zwingend in der Gemeindeordnung verankert sein. Rechtsetzungsbefugnisse für eine Anstalt müssen auf Stufe Gemeindeordnung geschaffen werden. Zudem müssen die Delegationsregeln eingehalten werden, d. h. die Bereiche, in denen Abweichungen möglich sein sollen, müssen darin definiert werden. Ausserdem muss der Gemeinderat die zentralen Grundsätze für das Personalrecht städtischer Mitarbeitenden erlassen. Art. 119 und 120 GO sehen vor, dass das Arbeitsverhältnis der städtischen Angestellten vom Gemeinderat in Verordnungen geregelt wird, wobei als städtische Angestellte auch jene von öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt gelten (vgl. Abstimmungserläuterungen vom 13. Juli 2021, Totalrevision der Gemeindeordnung, S. 14). Nur unter diesen Voraussetzungen ist mithin der Erlass eines anstaltseigenen Personalrechts möglich. In bestimmten Bereichen können auch Ausnahmen vom Personalrecht mit einem Gesamtarbeitsvertrag geregelt werden. Im Anstaltserlass kann zudem vorgesehen werden, dass das Personalreglement durch den Stadtrat oder Gemeinderat zu genehmigen ist. Somit verbleibt dem Gemeinderat auch bei einer Ausgliederung des STZ das Recht, die zentralen Grundzüge des Personalrechts festzulegen. Eine Versicherung des Personals der Anstalt bei der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH) und der Unfallversicherung Stadt Zürich (UVZ) ist möglich.

Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt

Spitalleistungen, die über jene der obligatorischen Krankenpflegeversicherung hinausgehen, dürfen nicht über Abgeltungen der Krankenversicherungen finanziert und müssen anderweitig abgegolten werden. Das STZ erhielt im 2021 insgesamt 5,3 Millionen Franken kantonale Subventionen für sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen, davon 4,4 Millionen Franken für die Ausbildung von Assistenzärz-

tinnen und -ärzten. Zusätzlich finanziert die Stadt Spitalleistungen, die im öffentlichen Interesse sind und bei fehlendem Angebot anderweitige Kosten generieren (vgl. Kapitel 3.2.6).

Die Stadt kann auch das STZ als Anstalt beauftragen, Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt zu erbringen. Im Anstaltserlass ist dafür explizit eine Grundlage zu schaffen. In Leistungsvereinbarungen zwischen der Stadt und dem STZ als Anstalt werden die Leistungen konkretisiert und die Abgeltung geregelt.

4.2.7 Kommissionen/Sachverständige gemäss GG und GO

Der Einsatz einer beratenden Kommission oder einer unterstellten Kommission gemäss Gemeindegesetz, beziehungsweise Gemeindeordnung, ist bei der Anstalt nicht notwendig. Der Spitalrat ist ein Gremium, der unter anderem gemäss Anforderungen an Fachwissen zusammengesetzt wird. Er hat im Gegensatz zu einer beratenden Kommission (vgl. Kapitel 3.2.7) Entscheidungsbefugnisse und nicht nur beratende Funktion.

5 Vor- und Nachteile

Mit dem Postulat wird der Stadtrat aufgefordert, die Variante der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit der Variante der Dienstabteilung oder des Eigenwirtschaftsbetriebs gegenüberzustellen und die jeweiligen Vor- und Nachteile aufzuzeigen. Die Beurteilung soll unter dem Blickwinkel des unternehmerischen Handlungsspielraums und der angemessenen demokratischen Mitbestimmung und Steuerung erfolgen. Zudem darf sich die Rechtsform des STZ nicht auf die Versorgungssicherheit und Qualität der Leistungserbringung auswirken. Diese Kriterien werden im Rahmen der kantonalen Leistungsaufträge detailliert und wiederholt überprüft. Bei der Frage der Rechtsform ist das Ziel der Optimierung der strategischen Steuerung und Leitung des STZ im Fokus sowie die Einräumung eines unternehmerischen und finanziellen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums, um im dynamischen und kompetitiven Gesundheitsversorgungs- und Wettbewerbsumfeld zu bestehen.

Es kann festgestellt werden, dass bei der Rechtsform als Dienstabteilung die Erweiterung des Handlungsspielraums nur mit der Schaffung von zahlreichen Spezialregelungen für das STZ möglich ist. Den Anforderungen und den Bedürfnissen eines Spitals kann mit dem gegebenen Kompetenzsystem nicht Rechnung getragen werden. Ein solches Spezialkonstrukt ist für die Stadtverwaltung und insbesondere für die dienstleistungserbringenden Dienstabteilungen nahezu unmöglich zu bewirtschaften. Genau für die Erfüllung solcher Gemeindeaufgaben wie ein Spital ist das Institut der öffentlich-rechtlichen Anstalt durch das kantonale Recht vorgesehen. Die Gemeinde bleibt weiterhin Eigentümerin. Sie hat die Gewährleistungspflicht und hat dafür zu sorgen, dass die übertragenen Aufgaben recht- und zweckmässig erfüllt werden. Das STZ als Anstalt untersteht der Aufsicht der Stadt. Im Anstaltserlass und in der Eigentümerstrategie können über die gesetzlich zwingenden Einflussrechte hinausgehende Einflussmöglichkeiten sowie Vorgaben vorgesehen werden. Damit ist es möglich, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Einräumung eines unternehmerischen Handlungsspielraums und einer angemessenen demokratischen Mitbestimmung, angepasst auf das STZ, zu schaffen.

5.1 Finanzbefugnisse

Während beim STZ als Dienstabteilung die Ausgaben-, Vergabe- und die Vertragsbefugnisse sich nach der städtischen Kompetenzordnung richten, können diese bei einer Anstalt im Anstaltserlass festgelegt werden.

Die Zuständigkeit des Gemeinderats richtet sich bei einer Dienstabteilung nach der Höhe der in Frage stehenden Ausgaben oder Investitionen. Das führt dazu, dass der Gemeinderat zwar über operative Anträge wie den Kauf eines medizinischen Geräts zu entscheiden hat, bei strategischen Entscheidungen grundsätzlich keine Mitbestimmung ausübt, ausser wenn damit entsprechende Ausgaben in der Zuständigkeit des Gemeinderats oder der Stimmberechtigten verbunden sind. Eine klare Abgrenzung zwischen politischer Ebene, die beim Stadtrat und Gemeinderat anzusiedeln ist und unternehmerischer Ebene, die beim STZ liegt, ist im Rahmen einer Dienstabteilung (inkl. Eigenwirtschaftsbetrieb) nicht möglich. Dies würde sich auch bei einer vollständigen Ausschöpfung der Erweiterungsmöglichkeiten nach städtischer Kompetenzordnung (vgl. Kapitel 3.2.1) nicht ändern.

Das STZ bewegt sich in einem dynamischen Markt und steht in Konkurrenz mit diversen Spitälern (vgl. Kapitel 2). Für bestimmte Geschäfte sind daher schnelle und kurze Entscheidungswege notwendig. Innerhalb der Rechtsform als Dienstabteilung sind die Ausgabenbefugnisse des Spitaldirektors beschränkt. Diese Rechtsform und die damit zusammenhängende Kompetenzordnung sind vor allem für städtische Verwaltungszweige gedacht und passend, um die Funktionen der Eingriffs- (z. B. Bewilligungsbehörden) und Leistungsverwaltung (z. B. Sozialdienste) wahrzunehmen. Das STZ hat hohe und relevante Investitionen zu tätigen, um auf dem Markt konkurrenzfähig zu bleiben. Lediglich Spezialregelungen im ROAB oder gar in der Gemeindeordnung würden den nötigen unternehmerischen Handlungsspielraum um ein sinnvolles Mass zu erweitern vermögen. Die Schaffung solch weitergehender Spezialregelungen innerhalb der städtischen Verwaltung, nur für eine Dienstabteilung, ist hingegen ungewöhnlich und damit ein Risiko für das städtische Kompetenzgefüge.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des STZ sichern zu können, ist es unabdingbar, die relevanten Informationen in Bezug auf Vorhaben nicht der Konkurrenz zugänglich zu machen. Zudem müssen Entscheidungen rasch und unter Wahrung der Vertraulichkeit gefällt werden können. Nur so kann sich das STZ als verlässlicher Partner zeigen. Für die politische Entscheidungsfindung ist es jedoch unerlässlich, dass die Entscheidungsträger (je nach Höhe der mit dem Vorhaben verbundenen Ausgabe sind das die Stimmberechtigten, der Gemeinderat, der Stadtrat oder der Departementsvorsteher) über sämtliche relevanten Informationen verfügen. Sobald für ein Vorhaben die Zuständigkeit des Gemeinderats erforderlich ist, wird das Vorhaben öffentlich und damit dessen Inhalt für die Konkurrenz frühzeitig bekannt. Aus unternehmerischer Sicht besteht zudem ein Risiko, dass bis zum definitiven Entscheid über ein Vorhaben eine vergleichsweise lange Zeit verstreichen kann, wenn der Entscheid vom Gemeinderat oder gar von den Stimmberechtigten gefällt werden muss. Das kann unter Umständen Projekte mit externen Partnern erschweren oder gar verunmöglichen. Als Beispiele, bei denen sich diese Rahmenbedingungen erschwerend ausgewirkt haben, können das Zusammenarbeitsprojekt Rehabilitation auf dem Areal des Standorts Triemli (GR Nr. 2019/376: Gewährung eines Baurechts und Genehmigung des Zusammenarbeitsvertrags), das Ambulante Zentrum Europaallee (GR Nr. 2020/222: Genehmigung Mietvertrag und Objektkredit) oder der Betrieb des Dialysezentrums Oerlikon in Kooperation mit Medbase AG (GR Nr. 2021/368: jährlich wiederkehrende Ausgaben) genannt werden.

Bei einer Anstalt ist eine Trennung zwischen unternehmerischer und politischer Ebene möglich. Die flexible Ausgestaltungsmöglichkeit der Finanzbefugnisse bei einer Anstalt erlaubt die Erweiterung des unternehmerischen Handlungsspielraums. Wie unter Kapitel 4.2.1 ausgeführt, kann sich der Gemeinderat im Anstaltserlass Genehmigungsvorbehalte ausbedingen. Damit kann eine zweckmäs-

sige und massgeschneiderte Lösung unabhängig der städtischen Kompetenzordnung vorgesehen werden, die dem unternehmerischen Handlungsspielraum des Spitals Rechnung trägt und trotzdem gewisse Einflussrechte für die Stadt vorsieht. Dadurch kann eine effiziente und optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet und eine angemessene demokratische Mitbestimmung sichergestellt werden. Auch kann die Problematik der Dauer des Entscheidungsprozesses und der frühen Öffentlichkeit der laufenden Geschäfte entschärft werden.

5.2 Beteiligungen

Wie im Kapitel 3.2.2 ausgeführt, können nur die Stimmberechtigten, der Gemeinderat, der Stadtrat und die Departementsvorstehenden in ihrer jeweiligen Kompetenz über eine Beteiligung an einem Unternehmen entscheiden. Der Spitaldirektor kann nicht selbstständig eine Beteiligung eingehen. Anders bei einer Anstalt: Da die Anstalt eine eigene Rechtspersönlichkeit hat, kann sie sich eigenständig an Unternehmen beteiligen und muss sich dabei weder an die Vorgaben in der Gemeindeordnung noch im ROAB in Bezug auf die Zuständigkeit halten. Die Stadt kann im Anstaltserlass jedoch vorsehen, dass neue Beteiligungen (z. B. ab einer bestimmten finanziellen Grössenordnung) durch ein Organ der Trägergemeinde genehmigt werden müssen oder dass bestehende Beteiligungen nicht verkauft werden dürfen.

Da Beteiligungen aus unternehmerischer Sicht interessant sein können, um sich im umkämpften Spitalmarkt Vorteile zu verschaffen und sich so die Wettbewerbsfähigkeit sichern zu können, ist es auch hier von grösster Wichtigkeit, dass Entscheide schnell und vertraulich gefasst werden können (vgl. dazu Ausführungen unter 5.1).

5.3 Aufsichtsorgane, Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen

Bei der Anstalt verbleibt die Aufsicht bei der Stadt, die Oberaufsicht beim Gemeinderat und die Dienstaufsicht beim Stadtrat. Ein Wechsel der Rechtsform zu einer Anstalt bringt in Bezug auf die Aufsichtsorgane also keine Veränderungen. Der Umfang der Aufsicht und die einsetzbaren Mittel bzw. Steuerungsinstrumente sind im Anstaltserlass individuell festzulegen. Die Gemeinderatskommissionen verfügen über ihre Informationsrechte, soweit dies im Anstaltserlass nicht ausgeschlossen würde. Auch kann der Gemeinderat mit parlamentarischen Vorstössen vom Stadtrat Auskünfte, Berichterstattungen sowie auch die Ausarbeitung von Vorlagen in Zuständigkeit des Gemeinderats oder der Stimmberechtigten verlangen.

Mit einer Eigentümerstrategie kann die Stadt Einfluss auf die Eigentümerinteressen ausüben (Beispiele: Vorgaben zu Finanzkenngrössen, qualitative Rahmenbedingungen). Zusätzlich können im Anstaltserlass Einflussrechte der Stadt auf Stufe Stimmberechtigte, Gemeinderat oder auch Stadtrat vorbehalten werden, wie z. B. die Genehmigung gewisser Entscheide (vgl. Kapitel 4.2.3). Auch in Bezug auf das Budget und die Jahresrechnung kann im Anstaltserlass eine weitergehende Regelung als gesetzlich vorgeschrieben und eine Genehmigung durch die Stadt vorgesehen werden. Finanzielle Zuwendungen, die die Stadt der Anstalt zukommen lässt, unterstehen weiterhin dem Ausgabenrecht der Stadt und damit der demokratischen Mitwirkung. Je nach Ausgestaltung des Anstaltserlasses kann einer Anstalt mehr oder weniger Handlungsspielraum eingeräumt und mehr oder weniger demokratische Mitwirkung vorgesehen werden. Die Rechtsform der Anstalt bietet die Möglichkeit eine massgeschneiderte, auf die Situation des STZ angepasste Regelung zu treffen. Diese Möglichkeit besteht bei der Dienstabteilung nicht und kann

auch mit einer Sonderregelung als Dienstabteilung nicht im gleichen Masse erreicht werden.

In Bezug auf die Rechnungslegungsvorgaben ändert sich bei einer Ausgliederung in eine Anstalt nichts, es ist weiterhin HRM2 anzuwenden.

5.4 Unternehmerische Steuerung und Führung

Das STZ ist ein gut geführter Betrieb mit einer funktionierenden Struktur. Der Spitaldirektor ist in seiner Funktion für die direkte Betriebsführung verantwortlich, er führt den Vorsitz in der Spitalleitung. Das Gremium der Spitalleitung behandelt Fragen auf Ebene Gesamtspital und koordiniert die Tätigkeiten der einzelnen Bereiche des Spitals. Für diese Führungsebene ist kein Handlungsbedarf erkennbar. Als Dienstchef aber untersteht der Spitaldirektor direkt dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements. Dieser verantwortet einen beträchtlichen Teil der Geschäfte des Spitals oder stellt dem Stadtrat Antrag in Bezug auf Geschäfte, die das Spital betreffen. Eine fachlich fundierte Steuerung eines grossen Zentrumsitals aus unternehmerischer Sicht kann in den Verwaltungsstrukturen nicht konstant sichergestellt werden. Dies stellt für die künftige Entwicklung des STZ ein Risiko dar, dem mit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und dem damit einzusetzenden Spitalrat begegnet werden kann.

5.5 Bezugspflichten

Das STZ bezieht aufgrund der städtischen Bezugspflichten insbesondere Dienstleistungen bei der OIZ, HRZ und dem AHB. Für die Organisation der Stadtverwaltung ist der Stadtrat zuständig. Damit kann er auch Sonderregelungen aufstellen und eine Befreiung von Bezugspflichten bei anderen Dienstabteilungen vorsehen. Mit einer Befreiung von den Bezugspflichten und der Einräumung einer Wahlmöglichkeit in Bezug auf den Dienstleistungserbringer (städtische Dienstabteilung oder externer Anbieter) kann der unternehmerische Handlungsspielraum des STZ erweitert werden. Damit dies in der Rechtsform der Dienstabteilung möglich ist, muss eine Sonderregelung für das STZ geschaffen werden. Für die gesamte Verwaltung und insbesondere für die dienstleistungserbringenden Dienstabteilungen, sind allerdings solche Sonderregelungen kaum zu bewirtschaften. Als Anstalt hingegen steht dem STZ der Leistungsbezug grundsätzlich frei.

Es gibt zahlreiche Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Informatik und der Versorgungssicherheit, deren Bezug bei städtischen Dienstabteilungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen sinnvoll ist. Allerdings sind die spitalseitigen Anforderungen an die Dienstleistungen teilweise so spezifisch (z. B. bei Spitalbauten, HR-Bereich), dass die Erbringung durch eigenes Personal des STZ oder ein externer Bezug zielführender ist.

5.6 Anwendung städtischer, spezifischer Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse

Städtische, spezifische Vorgaben sind für das STZ als Dienstabteilung direkt anwendbar. Verschiedene dieser Vorgaben wirken sich für das STZ im Vergleich zu anderen Spitälern teilweise nachteilig aus, indem sie dessen unternehmerischen Handlungsspielraum schmälern. Mit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt können diese Nachteile wegfallen. Über Regelungen im Anstaltserlass und mittels Eigentümerstrategie kann die Stadt als Trägergemeinde das STZ auch als Anstalt auffordern, die städtischen Vorgaben einzuhalten. Auch besteht die Möglichkeit, dass die Stadt ihrer öffentlich-rechtlichen Anstalt die Kosten für spezifische Auflagen abgilt.

In Bezug auf das Personalrecht hat der Gemeinderat auch bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt die zentralen Grundzüge festzulegen, gleich wie bei der Dienstabteilung. Inwieweit Abweichungen vom Personalrecht vorgesehen werden sollen, bestimmt weiterhin der Gemeinderat (vgl. Kapitel 4.2.6).

Als Dienstabteilung erbringt das STZ zusätzlich zu den von der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich subventionierten Leistungen auch Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt, die nicht oder unzureichend über die Abgeltungen durch die Krankenversicherungen finanziert werden. Auch als Anstalt kann im Anstaltserlass dem STZ die Erfüllung der städtischen Leistungen im öffentlichen Interesse übertragen werden und damit sichergestellt werden, dass diese Leistungen weiterhin durch das STZ erbracht werden. Basierend darauf sind Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Auf diese Weise kann das STZ als Anstalt beauftragt werden, ergänzend zum bestehenden Angebot, das sich an den kantonalen Leistungsaufträgen ausrichtet, auch Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt gegen Entgelt zu erbringen. Im Vergleich zur Dienstabteilung hat die Rechtsform der Anstalt den deutlichen unternehmerischen Vorteil, dass die Erbringung der Leistungen vertraglich festgehalten und entsprechend abgegolten werden kann und damit eine klarere Abgrenzung und transparentere Ausweisung der Finanzierung dieser Leistungen möglich ist.

5.7 Kommissionen/Sachverständige gemäss Gemeindegesetz und Gemeindeordnung

Der Einsatz einer beratenden Kommission gemäss Gemeindegesetz bzw. Gemeindeordnung ist bei der Anstalt nicht notwendig, da der Spitalrat bereits aus Fachpersonen zusammengesetzt ist (vgl. Kapitel 4.2.4). Im Gegensatz zu einer beratenden Kommission hat der Spitalrat Entscheidungsbefugnisse (vgl. Kapitel 3.2.7 und Kapitel 4.2.7).

Der Vorteil bei der Anstalt ist, dass der Spitalrat ein Gremium ist, der für die unternehmerischen Entscheide zuständig ist. Bei der Dienstabteilung werden der Stadtrat und auch der Gemeinderat als politische Gremien immer mehr in eine unternehmerische Rolle hineingedrängt und müssen Verantwortung für unternehmerische Entscheide übernehmen, die auch vertiefte Kenntnisse der Marktverhältnisse bedingen. Die eigentliche Funktion des Stadtrats und des Gemeinderats, nämlich die Aufsicht über die Verwaltung, tritt dabei in den Hintergrund. Das für die Führung eines Zentrumsspitals dieser Grösse notwendige Management- und Fachwissen konzentriert sich heute weitgehend in der Spitalleitung. Dem zuständigen Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements kommt bei den Geschäften, die das STZ betreffen, eine tragende Rolle zu. Diese Konzentration der Verantwortung auf eine Person entspricht in keiner Weise dem Branchenstandard und birgt auch ein gewisses Risiko für die erfolgreiche Entwicklung des STZ. Mit der Einsetzung einer beratenden Kommission kann diesen Umständen nicht genügend entgegengewirkt werden, da eine solche Kommission keine Entscheidungsbefugnisse hat. Die Anstalt bietet hingegen gerade die Möglichkeit, neben politischen Vertretungen Fachpersonen in den Spitalrat zu wählen, die die strategische und unternehmerische Führung des Spitals übernehmen.

5.8 Eigenwirtschaftsbetrieb

Mit der Form des Eigenwirtschaftsbetriebs mit der Möglichkeit eines Gewinn- und Verlustvortrages kann eine Erweiterung des Handlungsspielraums für das STZ nicht erreicht werden. Ein Eigenwirtschaftsbetrieb ist eine Dienstabteilung, weshalb dieselben Vorschriften anwendbar sind. Es kann daher auf die Ausführungen in

Kapitel 5.1 - 5.7 verwiesen werden. Beim Eigenwirtschaftsbetrieb ist eine separate Beauftragung und Abgeltung von Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt nur zulässig für Leistungen, die über den eigentlichen Leistungsauftrag hinausgehen. Im Vergleich zur öffentlich-rechtlichen Anstalt ist der Handlungsspielraum beim Eigenwirtschaftsbetrieb enger.