



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 24. Mai 2023

GR Nr. 2023/239

Dringliches Postulat der SP- und Grüne-Fraktionen sowie der Parlamentsgruppe EVP betreffend grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum für das Stadtspital unter angemessener demokratischer Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat, Bericht mit einer Gegenüberstellung von Varianten und den jeweiligen Vor- und Nachteilen, Abschreibung

Am 6. Oktober 2021 reichten die Fraktionen SP, Grüne und die Parlamentsgruppe EVP folgendes Postulat, GR Nr. 2021/404, ein, das dem Stadtrat am 12. Januar 2022 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie dem Stadtspital ein grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum gewährt und gleichzeitig eine angemessene demokratische Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat sichergestellt werden kann.

Der Stadtrat favorisiert und plant zu diesem Zweck eine Ausgliederung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Der Stadtrat soll neben dieser Variante der Ausgliederung 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 er im Bericht gegenüberstellen und die jeweiligen Vor- und Nachteile aufzeigen und daraus eine Empfehlung ableiten.

Dabei sollen insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Demokratische Legitimation der Aufsichtsorgane und Möglichkeiten, auf deren Besetzung Einfluss zu nehmen
- Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenz auf den verschiedenen Ebenen wie z.B. Spitalstrategie, Immobilienstrategie und Angebotsstrategie
- Möglichkeiten übergeordnete, städtische Vorgaben auch für die Stadtspitäler zur Anwendung zu bringen, z.B. zu Anstellungsbedingungen oder Vorgaben zum Klimaschutz
- Möglichkeiten spezifische Vorgaben für die Stadtspitäler zur Anwendung zu bringen, z.B. ein Honorar-Reglement
- Möglichkeiten dem Stadtspital zusätzlich spezifische Leistungsaufträge zu erteilen, die über die kantonalen Leistungsaufträge hinausgehen, z.B. Behandlung von Sans Papier

Der Bericht soll dem Gemeinderat die Möglichkeit geben, die Varianten in ihren Grundsätzen zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Dies soll es dem Stadtrat in der Folge ermöglichen eine Weisung für die konkrete Ausgestaltung zu erarbeiten, die dem Stadtspital einen grösseren operativen Handlungsspielraum gewährt, eine angemessene demokratische Mitbestimmung und Steuerung sicherstellt und politisch mehrheitsfähig ist.

Begründung

Der Stadtrat hat bereits 2017 bekannt gegeben, dass er beabsichtige, die Stadtspitäler Triemli und Waid aus der Stadtverwaltung auszugliedern und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umzuwandeln. Diese Absicht hat er auch im Februar 2021 in seiner Antwort auf die Interpellation 2020/380 bekräftigt.



2/11

So möchte er dem Stadtspital mehr operative Entscheidungsspielräume gewähren, damit es schneller und flexibler auf regulatorische Entwicklungen, Veränderungen im Umfeld und den medizinischen Fortschritt reagieren kann. Zudem verspricht sich der Stadtrat durch die Einsetzung eines Spitalrats mit Fachpersonen und Vertretungen der Eigentümerschaft, fachlich fundiertere und damit qualitativ bessere Entscheidungen.

Während eine Ausgliederung gewisse Vorteile hat, ist sie oft auch mit einem Abbau an demokratischer Mitbestimmung und Kontrolle verbunden. So hat das Parlament bei ausgegliederten Betrieben meist nur noch die Oberaufsicht. Wie die Praxis gerade in jüngerer Vergangenheit gezeigt hat, sind die Kompetenzen des Gemeinderates im Rahmen der Oberaufsicht äusserst bescheiden. Gleichzeitig gibt es mit dem Universitätsspital in Lausanne (CHUV) auch Beispiele von Spitälern, die über mehr Handlungsspielraum verfügen und in dieser Form gut funktionieren.

Es gibt gute Gründe, den Stadtspitälern mehr unternehmerische Freiheiten zu gewähren. Die Anpassung der Rechtsform ist dafür allerdings nicht zwingend. Dies zeigen etwa die separaten Finanzkompetenzen des Stadtrates in den Bereichen der IT oder der Liegenschaftskäufe.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, soll der Stadtrat dem Gemeinderat einen Bericht vorlegen, der mögliche Umsetzungsoptionen mit und ohne Rechtsform-Änderung aufzeigt und daraus eine Empfehlung ableitet. Der Gemeinderat soll so die Möglichkeit haben, beide Varianten in ihren Grundsätzen zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen oder Inputs zu geben. Der Einbezug dieser Stellungnahme des Gemeinderats soll es dem Stadtrat in der Folge ermöglichen eine Weisung für die konkrete Ausgestaltung zu erarbeiten, die einen grösseren operativen Handlungsspiel für das Stadtspital bringt und politisch mehrheitsfähig ist.

1. Zweck der Vorlage

Das Postulat GR Nr. 2021/404 wurde am 6. Oktober 2021 im Gemeinderat eingereicht, am 1. Dezember 2021 für dringlich erklärt und am 12. Januar 2022 an den Stadtrat überwiesen. Mit dem Postulat wird der Stadtrat aufgefordert, dem Gemeinderat einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie dem Stadtspital Zürich (STZ) ein grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum gewährt und gleichzeitig eine angemessene demokratische Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat sichergestellt werden kann. Neben der Variante der Ausgliederung 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 aufgezeigt werden, um anschliessend daraus eine Empfehlung abzuleiten.

Mit dieser Vorlage wird dem Gemeinderat der «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)» gemäss Beilage (datiert vom 9. Mai 2023) unterbreitet. Damit wird das Anliegen des Postulats GR Nr. 2021/404 erfüllt und das Postulat wird zur Abschreibung beantragt (Art. 137 Abs. 4 Geschäftsordnung des Gemeinderats [GeschO GR, AS 171.100]).

2. Erarbeitungsprozess und Aufbau des Berichts

Der «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)» wurde dem Gesundheits- und Umweltsportdepartement



3/11

(GUD) zugewiesen und ab Frühling 2022 von einem Projektteam, bestehend aus Fachpersonen aus dem Departementssekretariat des GUD und des STZ sowie einer externen Projektbegleitung, erarbeitet. Der Bericht wurde stadintern bei den von einer Ausgliederung betroffenen Dienstabteilungen in Vernehmlassung gegeben.

Der Bericht ist in fünf Kapitel gegliedert:

1. Einleitung
2. Das zweite Kapitel listet wichtige Kennzahlen auf und ordnet das STZ sowohl in der kantonalen Spitalversorgung als auch im städtischen Gesundheitswesen ein. Zudem geht es auf die Herausforderungen und die städtische Spitalpolitik ein.
3. Das dritte Kapitel zeigt die Möglichkeiten auf, den Handlungsspielraum des STZ als Dienstabteilung zu erweitern. Das wird im Wesentlichen anhand der im Postulat erwähnten Kriterien geprüft, d. h.: Finanzbefugnisse, Beteiligungen, Aufsichtsorgane, Steuerungsinstrumente und Budgetkompetenzen auf den verschiedenen Ebenen, unternehmerische Steuerung und Führung, Bezugspflichten, Anwendung städtischer Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt sowie Kommissionen/Sachverständige (gemäss Gemeindegesetz [GG, LS 131.1] und Gemeindeordnung [GO, AS 101.100]). Zudem wird auf die Möglichkeit der Ausgestaltung des STZ als Eigenwirtschaftsbetrieb eingegangen.
4. Im vierten Kapitel sind die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Handlungsspielraums einer öffentlich-rechtlichen Anstalt anhand derselben Kriterien dargestellt.
5. Im fünften Kapitel wird der Vergleich zwischen den beiden Varianten, insbesondere in Bezug auf die demokratische Mitbestimmung und den unternehmerischen Handlungsspielraum, vorgenommen.

Die demokratische Mitbestimmung und die Steuerung des STZ sind dem Stadtrat wichtige politische Anliegen. Diese Faktoren werden deshalb bei sämtlichen Überlegungen zum Handlungsspielraum miteinbezogen.

3. Über das Stadtspital Zürich

Das STZ ist ein grosses Zentrumsspital, das sowohl für die Stadt als auch den Kanton versorgungsrelevant ist. Es deckt an vier Standorten die gesamte Palette der medizinischen Versorgung mit 24-Stunden-Notfalldienst ab. Der Standort Waid positioniert sich 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. Der Standort an der Europaallee ist vollständig auf ambulante Eingriffe und Konsultationen spezialisiert und am vierten Standort beim Bahnhof Oerlikon befindet sich das Dialysezentrum Andresturm.

Im Jahr 2022 behandelte das STZ 34 000 stationäre Patientinnen und Patienten, es führte 264 000 ambulante Konsultationen durch und kümmerte sich um 107 000 Notfälle. Um diese Leistung zu erbringen und die Verantwortung gegenüber der Bevölkerung wahrzunehmen, arbeiten am STZ 4300 Mitarbeitende in 120 Berufen, darunter rund 700 Ärztinnen und Ärzte,



4/11

1400 Pflegefachpersonen und 700 Auszubildende. Das STZ erwirtschaftete im Jahr 2022 einen Ertrag von 620 Millionen Franken.

Mit diesen Zahlen ist das STZ nicht nur eine der grössten Dienstabteilungen der Stadtverwaltung, sondern ein Grossunternehmen. Es zählt zu den grössten Spitälern der Schweiz und nimmt heute und in Zukunft eine zentrale Rolle in der Zürcher Gesundheitsversorgung ein.

4. Folgerungen aus dem Bericht

Mit der Einführung der neuen Spitalfinanzierung gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) und des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, LS 813.20) erfolgte ein Systemwechsel im Bereich der Spitalfinanzierung und -planung. Für die kantonale Spitalplanung 2012 wurden die Kliniken und Spitäler, die für eine bedarfsgerechte, qualitativ gute und effiziente medizinische Versorgung der Bevölkerung sorgen, auf der Spitalliste geführt und hatten entsprechende Leistungsaufträge vom Kanton Zürich erhalten. Diese Spitäler sind damit berechtigt, zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung abzurechnen und vom Kanton Zürich für die stationäre Behandlung der Zürcher Patientinnen und Patienten den Kantonsbeitrag zu erhalten. Per 1. Januar 2023 wurde die Spitalliste des Kantons Zürich erneuert und die Leistungsaufträge wurden neu vergeben. Im ambulanten Bereich ist der Kanton nur indirekt für die Regulierung zuständig. Das insbesondere, da der Kanton nicht für die Finanzierung der ambulanten Leistungen zuständig ist, das ist Sache der Krankenkassen. Dennoch erlassen die Kantone Listen mit den ambulant durchzuführenden Untersuchungen und Behandlungen. Entscheidend für eine stationäre Durchführung der Listeneingriffe ist die medizinische Gesamtbeurteilung der einzelnen Patientinnen und Patienten. Der Entscheid muss medizinisch nachvollziehbar begründet sein. Mit der zu erwartenden Einführung einer einheitlichen Finanzierung von stationären und ambulanten Leistungen (EFAS) wird auch die Regulierung im ambulanten Bereich weiter zunehmen. Eingriffsmöglichkeiten hat der Kanton heute schon unter anderem bei den Praxisbewilligungen und kann bei der Zulassung Beschränkungen auferlegen. Gerade der Kanton Zürich ist gewillt, die Eingriffe auch strikt umzusetzen, wie die aktuelle Vernehmlassung zur Zulassungsbeschränkung (Regierungsratsbeschluss [\[RRB\] 313/2023](#)) zeigt.

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen des Bundes und des Kantons muss sich auch das STZ im Spitalmarkt behaupten können. Er wird aktuell von verschiedenen Faktoren geprägt:

- Von steigendem Kostendruck und der Tatsache, dass die Tarife die Kostensteigerungen beispielsweise aus der Umsetzung der Pflegeinitiative erst zeitverzögert abgelten;
- von anhaltendem Wettbewerb um Patientinnen und Patienten (insbesondere Zusatzversicherte) sowie Fachkräfte (spürbarer Fachkräftemangel in der Pflege und zunehmend auch bei der Ärzteschaft);
- von zunehmenden Vorgaben der zuständigen Behörden (wie vorstehend beschrieben im Bereich der Zulassung aber auch in Bezug auf Dokumentations- und Reportinganforderungen);
- von zunehmender Ambulantisierung der bisher stationär erbrachten Leistungen (vorgegebene Liste mit ambulant durchzuführenden Operationen [AVOS]).



5/11

Damit sich Spitäler in diesem Umfeld erfolgreich positionieren können und weiterhin eine hohe Qualität und Zufriedenheit der Patientinnen und Patienten sicherstellen, sind ein angemessener Handlungsspielraum, die Ausschöpfung von Synergien und die Kooperation mit anderen Spitälern und Leistungserbringenden entscheidende Faktoren.

Rechtsform Dienstabteilung stösst an ihre Grenzen

Die beschriebenen Rahmenbedingungen und Veränderungen werden die nachhaltig erfolgreiche Entwicklung des STZ erschweren. Einerseits fehlen Instrumente zur strategischen Mitwirkung des Parlaments, andererseits müssen operative Entscheide heute in den bestehenden Strukturen und der Verwaltungslogik abgewickelt werden. Zugleich fehlt für die fachliche strategische Steuerung die personelle Breite und Konstanz.

Wenn beispielsweise der Gemeinderat über die Beschaffung von Medizinalgeräten zu entscheiden hat, die mit neuen Ausgaben von über 2 Millionen Franken verbunden sind, führt das – in einem für ein Spital operativen Geschäft – zu nachhaltigen Verzögerungen. Bei strategischen Fragestellungen hingegen steht dem Gemeinderat keine direkte Mitsprache zu, weshalb er keine Vorgaben zur grundsätzlichen Ausrichtung des Spitals machen kann. Ein Beispiel dafür war die Zusammenführung der beiden Dienstabteilungen Stadtspital Waid und Stadtspital Triemli zum Stadtspital Zürich.

Aufgrund der Öffentlichkeit der Gemeinderatsgeschäfte werden Vorhaben des STZ sehr früh öffentlich, was unter anderem bei Kooperationen erschwerend wirkt und bei neuen Vorhaben die Wettbewerbsposition des STZ schwächt. Ein Beispiel dafür ist das Projekt ambulantes Zentrum in der Europaallee. Das Vorhaben musste mit dem Antrag an den Gemeinderat offengelegt werden und war so schon vor der definitiven Entscheidung und lange vor der Eröffnung in seinen Dimensionen und mit dem grundsätzlichen Konzept öffentlich und damit auch anderen stationären und ambulanten Anbietenden bekannt.

Der wirtschaftliche Druck im Spitalwesen nimmt stetig zu. Das Stadtspital ist mit über 4000 Mitarbeitenden ein Grossunternehmen, das sich in diesem anspruchsvollen Umfeld behaupten muss. Der Vorsteher oder die Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements (VGU), der Stadtrat und auch der Gemeinderat werden immer mehr in eine unternehmerische Rolle hineingedrängt und müssen Verantwortung für unternehmerische Entscheide übernehmen, die vertiefte Kenntnisse der Marktverhältnisse bedingen. Die diesbezüglich eigentliche Funktion des Stadtrats und des Gemeinderats, nämlich die Aufsicht, beziehungsweise die Oberaufsicht, über die Verwaltung, tritt dabei in den Hintergrund. Dem oder der VGU kommt bei den Geschäften, die das STZ betreffen, eine zentrale Rolle zu. Die Konzentration der Verantwortung auf eine Person entspricht in keiner Weise der branchenüblichen Führungsstruktur und birgt ein Risiko für die Stadt, aber vor allem auch für die langfristige Leistungserbringung des STZ. Auch mit der Schaffung von Sonderregelungen für das STZ können diese Herausforderungen innerhalb der Verwaltungsstruktur nicht angemessen bewältigt werden.



Das Ziel: Ein für die Zukunft gerüstetes, leistungsstarkes Stadthospital für alle

Das STZ ist ein tragender Pfeiler des hochstehenden vielfältigen Zürcher Spitalangebots, es deckt rund einen Drittel der Spitalversorgung der Stadtzürcher Patientinnen und Patienten ab. Im STZ erhalten alle Patientinnen und Patienten vorbehaltlos und unabhängig von ihrem sozialen, gesellschaftlichen und versicherungstechnischen Status die bestmögliche Versorgung. Für ein langfristiges erfolgreiches Fortbestehen des STZ ist es unabdingbar, dem Spital einen grösstmöglichen Handlungsspielraum zu gewähren. Gleichzeitig soll die Stadt als Eigentümerin weiterhin die bestmögliche Versorgung aller Patientinnen und Patienten sicherstellen können und das STZ soll seinen wichtigen Platz in der städtischen Versorgungskette im Gesundheitsbereich behalten. Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass dieses Ziel mit der Rechtsformänderung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt am besten erreicht werden kann und somit das erfolgreiche Fortbestehen des Stadthospitals gesichert wird.

Angemessene Zuständigkeitsregelung unter Wahrung der demokratischen Mitwirkung

Auch bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt liegt die Aufsicht bei der Gemeinde. Konkret bedeutet das zum Beispiel, dass die Gemeinderatskommissionen weiterhin Fragen bezüglich der öffentlich-rechtlichen Anstalt stellen können. Durch die Möglichkeit der spezifischen Festlegung von Einflussrechten und Steuerungsinstrumenten können zentrale Einflussrechte des Gemeinderats gesichert werden – beispielsweise kann sich der Gemeinderat die Genehmigung der Wahl des Spitalrats vorbehalten. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt untersteht weiterhin verschiedenen Vorgaben, wie z. B. dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) und submissionsrechtlichen Vorgaben.

Verlässlicher Arbeitgeber und Dienstleister im öffentlichen Interesse

Im Personalbereich bleibt der Gemeinderat im gleichen Ausmass wie beim städtischen Personal zuständig für die Festlegung der zentralen Grundsätze. Über Regelungen im Anstaltserlass und die Eigentümerstrategie kann die Anstalt verpflichtet werden, weiterhin städtische Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse, wie zum Beispiel die Zielerreichung Netto-Null oder die Versorgung nichtkrankenversicherter Menschen, umzusetzen. Die Stadt kann dafür eine finanzielle Abgeltung vorsehen. Durch die Trennung der Finanzhaushalte von STZ und Stadt lassen sich die Leistungen und deren Abgeltung transparenter ausweisen, damit kann der Rechnungsabschluss des STZ verbessert werden. Das kommt der Wirtschaftlichkeit zugute, ein Faktor, der bei der Vergabe der Leistungsaufträge ein grosses Gewicht hat.

Rechtsform öffentlich-rechtliche Anstalt als massgeschneiderte Lösung

Auch in der Rechtsform als Dienstabteilung könnte dem STZ mehr Handlungsspielraum eingeräumt werden, wie im Bericht aufgezeigt wird. Die Möglichkeiten dazu sind jedoch begrenzt. Aufgrund der Zuständigkeit des Stadtrats für die Organisation der Stadtverwaltung (§ 48 Abs. 2 GG, Art. 79 GO) kann der Stadtrat zum Beispiel bei den Bezugspflichtigen Sonder-



7/11

regelungen für das Spital einführen und es von seinen Bezugspflichten bei anderen Dienstabteilungen befreien und damit dem STZ eine grössere Flexibilität einräumen. Auch bei den Finanzkompetenzen sind weitergehende Sonderregelungen als die bis anhin eingeräumten möglich. Je nach Höhe bedingen sie zahlreiche spezifische Anpassungen bis auf Stufe GO. Der Stadtrat erachtet jedoch den Weg über die Schaffung noch weitergehender Sonderregelungen für das STZ als Dienstabteilung nicht als geeignet. Für die Verwaltung und insbesondere für die verwaltungsintern dienstleistungserbringenden Dienstabteilungen würde ein nahezu unmöglich zu bewirtschaftendes Sondersystem geschaffen. Bereits jetzt stösst das System des STZ an seine Grenzen, beispielsweise im HR-Bereich bei der Bewirtschaftung der für die Ärzteschaft des STZ bestehenden Sonderregelungen. Sollte das STZ eine Dienstabteilung bleiben und einen erweiterten Handlungsspielraum erhalten, nehmen diese Sonderregelungen weiter zu. Die Stadtverwaltung mit über 30 000 Mitarbeitenden und über 50 Dienstabteilungen ist für reibungslose Abläufe auf normierte Prozesse und einheitliche Regelungen angewiesen. Erhält in diesem Kontext eine grosse und ausdifferenzierte Dienstabteilung ein Konstrukt aus Sonderregelungen, wird die Komplexität unnötig erhöht. Genau in dieser Situation drängt sich die Rechtsformänderung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt auf. Das ergibt sich auch aus den im Rahmen der Beteiligungsstrategie der Stadt erstellten Kriterien (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 941/2019).

Auch eine Überführung des STZ in einen Eigenwirtschaftsbetrieb vermag das grundsätzliche Problem nicht zu lösen. Als Eigenwirtschaftsbetrieb ist das STZ weiterhin eine Dienstabteilung der Stadt. Die Einräumung von mehr Handlungsspielraum ist nur im gleichen Rahmen wie für eine Dienstabteilung möglich.

Neue Rechtsform bietet nötigen Handlungsspielraum in anspruchsvollem Umfeld

Das STZ ist in mehrere Strukturen fest eingebunden. Zum einen bestimmen Bund und Kanton die Gesetzgebung im Gesundheitsbereich, die Leistungsaufträge im Rahmen der Spitalliste werden vom Kanton vergeben. Ebenso festgelegt sind die Abgeltungen der Leistungen im ambulanten und im stationären Bereich, weshalb das STZ seine Tarife nicht frei gestalten kann. Weiter ist das STZ als Zürcher Spital Mitglied im Verband Zürcher Krankenhäuser (VZK) und in diesem Rahmen auf gemeinsames Vorgehen mit den anderen Mitgliedern angewiesen, beziehungsweise kann es davon auch profitieren, beispielsweise bei Tarifverhandlungen. Insgesamt bewegt sich das STZ damit in einem durch übergeordnete und ausserhalb der städtischen Kompetenzen definierten Korsett, was die Leistungserbringung, die Qualität derselben und auch die Abgeltung der Leistungen anbelangt. Dieses Korsett ist nur sehr schwer in Einklang mit der Funktionsweise einer städtischen Dienstabteilung zu bringen. Die Überführung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt kann die externen Vorgaben, einen angemessenen Handlungsspielraum für das Spital und die städtische Mitbestimmung bei strategischen Fragen, in einen stimmigen Ausgleich bringen.

5. Fazit

Das STZ ist unverzichtbar für die Gesundheitsversorgung der städtischen Bevölkerung. Es behandelt einen Drittel aller stationären Patientinnen und Patienten sowie über die Hälfte aller



8/11

Notfälle in Zürich. Gemessen an der Anzahl Patientinnen und Patienten ist das Stadtspital auf Platz neun der Schweizer Spitäler. Das STZ hat nicht nur eine Versorgungsrelevanz, sondern ist mit rund 4300 Mitarbeitenden und fast 700 Lernenden und Studierenden auch ein bedeutender Arbeitgeber und Ausbildner.

Der Stadtrat ist sich seiner Verantwortung gegenüber der Bevölkerung aber auch gegenüber den Mitarbeitenden bewusst. Er will für das STZ eine langfristige, zukunftsfähige Lösung schaffen, die der Komplexität eines Spitalbetriebs und der Dynamik des Gesundheitswesens gerecht wird. Dabei will er vorhandene Risiken minimieren und insbesondere verhindern, dass das STZ gegenüber anderen (insbesondere privaten) Anbietenden im Nachteil ist und ins Hintertreffen gerät.

Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass mit der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt eine sachgerechte und massgeschneiderte Lösung für den Betrieb des STZ und für eine effiziente und optimale Aufgabenerfüllung gefunden werden kann, die eine angemessene demokratische Mitbeteiligung und Steuerung ermöglicht.

Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt bietet einen guten Mittelweg zwischen der Dienstabteilung mit ihren vorgegebenen Strukturen und privatrechtlichen Organisationsformen, bei denen die demokratische Einflussnahme zu schwach ist. Es ist selbstverständlich essenziell wichtig, dass eine Überführung des STZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt auf der Ebene der strategischen und operativen Betriebsführung wirkt, und die Leistungserbringung, die Qualität sowie die Patienten- und Mitarbeitendenzufriedenheit mindestens gleich hoch bleiben.

Der Stadtrat hält deshalb klar fest, dass in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt die folgenden Punkte für das STZ, die Stadt und die städtische Bevölkerung **unverändert** bleiben:

– **Das STZ bleibt im Eigentum der Stadt**

Als öffentlich-rechtliche Anstalt bleibt das STZ im alleinigen Eigentum der Stadt. Die Pflicht und das Recht der Oberaufsicht und der Dienstaufsicht verbleiben bei der Eigentümerin, das heisst bei Gemeinderat und Stadtrat, wobei der Umfang der Aufsicht im Anstaltserlass festgelegt wird. Auch ist das STZ als öffentlich-rechtliche Anstalt weiterhin verschiedenen Vorgaben, wie zum Beispiel dem IDG sowie den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens unterstellt.

– **Die demokratische Mitbestimmung ist gesichert**

Auch bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt sind Einflussrechte des Stadtrats und des Gemeinderats gewährleistet: Die Gemeinderatskommissionen können weiterhin Informationsansprüche geltend machen, der Gemeinderat kann weiterhin über parlamentarische Instrumente Einfluss auf die Anstalt nehmen. Darüber hinaus werden in der Eigentümerstrategie und im Anstaltserlass zusätzliche Einflussmöglichkeiten sowie Vorgaben verankert.



9/11

– **Hohe medizinische und pflegerische Qualität sowie Patientenzufriedenheit sind gewährleistet**

Die heutige Qualität der medizinischen und pflegerischen Leistungen, die Sicherheit und die Zufriedenheit der Patientinnen und Patienten sowie die Attraktivität des STZ als Arbeitgeberin werden bei einer Änderung der Rechtsform auf mindestens gleichem Niveau weitergeführt und können trotz steigender Herausforderungen auch für die Zukunft gesichert werden.

– **Das STZ ist für alle Patientinnen und Patienten da**

Unabhängig von seiner Rechtsform erbringt das STZ qualitativ hochstehende medizinische, pflegerische und therapeutische Leistungen für alle Bevölkerungsgruppen unabhängig von deren sozialem, gesellschaftlichem und versicherungstechnischem Status.

– **Das STZ ist eine attraktive Arbeitgeberin mit öffentlich-rechtlichem Personalrecht**

Heute ist das Personal des STZ in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis angestellt und dem städtischen Personalrecht und dessen Ausführungsbestimmungen, mit gewissen Sonderregelungen für das ärztliche Personal, unterstellt sowie bei der städtischen Pensionskasse (PKZH) und Unfallversicherung (UVK) versichert. Das soll auch bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt so bleiben. Auch nimmt das STZ seine Verantwortung als Ausbildungsspital wahr und erfüllt die kantonalen Vorgaben.

Für den Stadtrat gibt es mehrere **Argumente**, die klar **für eine Ausgliederung des STZ** in eine öffentlich-rechtliche Anstalt sprechen:

– **Bestmögliche und breite Besetzung des obersten Führungsgremiums**

Die Verantwortung für die unternehmerische Führung und Steuerung des STZ liegt heute beim VGU, beim Spitaldirektor und bei der Spitalleitung. Ohne breit abgestütztes und fachlich besetztes Gremium, das die Verantwortung trägt für die strategische Steuerung und Entwicklung des STZ, geht das Stadtspital Risiken ein. Dem oder der zuständigen VGU kommt heute bei den Geschäften, die das STZ betreffen, eine gewichtige Rolle zu. Die Konzentration der Verantwortung auf eine einzelne Person entspricht in keiner Weise der branchenüblichen Führungsstruktur und ist risikobehaftet. Die Tatsache, dass der oder die VGU ins Amt gewählt ist, birgt die Gefahr, dass es alle vier Jahre zu einem Wechsel an der Spitze des STZ kommt. Damit geht Know-how, vor allem aber Konstanz verloren – ein Risiko, das angesichts von Grösse und Bedeutung des STZ nicht tragbar ist.

– Mit der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt kann die Führungsstruktur verbessert und professionalisiert werden. Zudem wird die unternehmerische Verantwortung fachlich breit verteilt. Alle vergleichbaren öffentlichen und privaten Spitäler im Kanton Zürich haben heute bereits eine klassische Unternehmensstruktur mit einer Spitalleitung/Geschäftsleitung und einem Spitalrat/Verwaltungsrat. Dabei ist der Spitalrat mit der strategischen, die Direktion mit der operativen Führung betraut. Im Spitalrat haben nebst der Eigentümerschaft und politischen Vertretungen externe Fachpersonen Einsitz. Dazu gehören Fachpersonen aus Medizin und Pflege, aber auch Expertinnen und Experten aus den Bereichen Personal, Recht und Finanzen, die dem Unternehmen wichtige strategische und fachlich fundierte Impulse geben können.



10/11

– **Schnellere und kürzere Entscheidungswege**

Das STZ bewegt sich im dynamischen Markt und steht in Konkurrenz mit diversen Spitälern. Als öffentlich-rechtliche Anstalt könnte das STZ nicht nur schnell, sondern auch vertraulich und flexibler handeln. Nur so kann sich das STZ Vorteile gegenüber privaten Anbietenden verschaffen und seine Wettbewerbsfähigkeit sichern.

– **Vereinfachung von Kooperationen**

Für eine effiziente Behandlung von Patientinnen und Patienten brauchen Spitäler gute Schnittstellen mit spitalinternen Partnerinnen und Partnern, aber auch mit vor- und nachgelagerten Leistungserbringenden. Für das STZ ist es somit zentral, dass es Kooperationen und Zusammenarbeitsverträge einfach und verbindlich eingehen kann und damit ein verlässlicher Verhandlungspartner ist. Lange politische Entscheidungswege können das erschweren. Zudem kann die Pflicht zur vorgängigen Offenlegung geplanter Zusammenarbeitsformen Projekte mit externen Partnern verzögern oder gar verunmöglichen; und sie verschafft anderen Akteuren, zumal privatrechtlicher Konkurrenz, einen Wissensvorsprung.

– **Mehr Transparenz bei der finanziellen Situation**

Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt ermöglicht eine klare Trennung vom gesamtstädtischen Finanzhaushalt und dem Finanzhaushalt des Stadtspitals. Durch diese Abgrenzung kann Transparenz bezüglich Finanzierung von städtischen Vorgaben und Leistungen im öffentlichen Interesse der Stadt geschaffen werden. Das, indem spezifische Anforderungen und Vorgaben der Eigentümerin mittels Vereinbarungen klar definiert und auch finanziell abgegolten werden können. Damit bleiben die Konkurrenzfähigkeit des STZ und die Vergleichbarkeit mit anderen Spitälern erhalten.

Die Trennung der Finanzhaushalte verbessert die finanzielle Steuerung und Transparenz, was auch im Hinblick auf die künftige Vergabe der Leistungsaufträge durch die kantonale Gesundheitsdirektion relevant ist.

– **Die öffentlich-rechtliche Anstalt als massgeschneiderte Rechtsform**

Der für das STZ nötige Handlungsspielraum lässt sich in der Rechtsform einer Dienstabteilung nicht erreichen. Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt schafft Klarheit, indem sie vorsieht, dass im Anstaltserlass, beziehungsweise in der Eigentümerstrategie, Einflussrechte und Aufsichtsinstrumente massgeschneidert festgelegt werden können und definiert wird, für welche Entscheide der Gemeinderat zuständig ist. Das stellt eine ausgewogene und für die Führung eines Spitals angemessene Zuständigkeitsregelung sicher. Die Bildung eines Geflechts von Sonderregelungen würde das nur unzureichend schaffen. Sie würde die Abläufe zudem unnötig verkomplizieren und die Transparenz verschlechtern.

– **Ein fälliger Schritt in der Schweizer Spitallandschaft**

Auf kommunaler Ebene ist das STZ schweizweit das einzige Spital in der Rechtsform einer Dienstabteilung der öffentlichen Verwaltung. Auf kantonaler Ebene arbeitet nur das



11/11

Universitätsspital Kanton Waadt (CHUV) in dieser Rechtsform. Die übrigen öffentlichen Spitäler sind angesichts der genannten Vorteile und Notwendigkeiten in andere Rechtsformen übertragen worden. Mit der Umwandlung des STZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt würde auch die Stadt diesen Schritt in eine zeitgemässe Rechtsform nachvollziehen.

Aus den erwähnten Gründen hält der Stadtrat an seinem bisherigen Ziel der Rechtsformänderung des STZ in eine öffentlich-rechtliche Anstalt im Eigentum der Stadt fest. Er wird unter angemessenem Einbezug der politischen Vertretenden, der Personalverbände und weiterer Interessensvertretungen eine Vorlage zur Ausgliederung des Stadtspitals Zürich in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ausarbeiten. Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass dies langfristig die optimale Lösung für das STZ und seine Patientinnen und Patienten, aber auch für die Stadtverwaltung, den Stadtrat, das Parlament und die Bevölkerung der Stadt Zürich ist.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht gemäss Beilage zum Dringlichen Postulat betreffend grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum für das Stadtspital unter angemessener demokratischer Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat, Bericht mit einer Gegenüberstellung von Varianten und den jeweiligen Vor- und Nachteilen (GR Nr. 2021/404) vom 9. Mai 2023 wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Dringliche Postulat, GR Nr. 2021/404, von den Fraktionen SP, Grüne und der Parlamentsgruppe EVP vom 6. Oktober 2021 betreffend grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum für das Stadtspital unter angemessener demokratischer Mitbestimmung und Steuerung durch den Gemeinderat, Bericht mit einer Gegenüberstellung von Varianten und den jeweiligen Vor- und Nachteilen, wird als erledigt abgeschlossen.**
- 3. Es wird zustimmend zur Kenntnis genommen, dass der Stadtrat unter Einbezug aller Interessenvertretungen eine Vorlage zur Ausgliederung des Stadtspitals Zürich in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ausarbeitet.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltsportaments übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cucho-Curti