An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Dringlichen Interpellation betreffend Umwandlung der Rechtsform des Kantonsspitals Winterthur in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, eingereicht von den Gemeinderätinnen M. Sorgo und B. Helbling (SP) und Gemeinderat D. Berger (AL)

Am 30. Juni 2014 reichten die Gemeinderätinnen Maria Sorgo und Beatrice Helbling namens der SP-Fraktion und Gemeinderat David Berger namens der AL folgende Interpellation ein, welche vom Stadtparlament gleichentags dringlich erklärt und an den Stadtrat überwiesen wurde:

„Das Kantonsspital Winterthur (KSW) ist einer der grossen Arbeitgeber in der Stadt und der Region Winterthur. Für die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt und Region Winterthur sowie für weitere Teile des Kantons Zürich ist das KSW ein wichtiger Anbieter für die medizinische Grundversorgung und erbringt hervorragende Leistungen. Entsprechend gut ist das KSW in der Bevölkerung verankert und wird geschätzt. Im März 2013 beschloss der Regierungsrat, die seit 2007 bestehende Rechtsform als selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantonsspital Winterthur in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umzuwandeln. Darüber hinaus hat der Kanton bereits mehrmals die Absicht geäussert, dass er eine vollständige Trennung des KSW vom Kanton anstrebt.

Am 28.5.2014 wurde nun der Gesetzesentwurf über die Kantonsspital Winterthur AG in die Vernehmlassung gegeben. Gemäss dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf würde der Verkauf von bis zu 66% der Aktien, also einer klaren Mehrheit, an Dritte möglich, ohne jegliche Mitsprachemöglichkeit des Kantonsrates und der Bevölkerung.

Aufgrund der Bedeutung des KSW für die Winterthurer Bevölkerung und die Gesundheitsversorgung in der Region sowie als wichtiger Arbeitgeber und wichtige Ausbildungsinstitution für die ganze Region stellt sich ganz allgemein die Frage, wie die Stadt Winterthur ihre Interessen beim KSW wahrnimmt.

Es stellen sich folgende Fragen an den Stadtrat:

- 1) Wie wurde der Stadtrat über die Pläne des Regierungsrats informiert?*
- 2) Welchen Einfluss hat der Stadtrat, mit dem Einsitz im Spitalrat, bei den Entscheidungen bezüglich der zukünftigen Rechtsform des KSW?*
- 3) Wie viel Arbeitnehmende wären von einer Privatisierung des KSW direkt betroffen?*
- 4) Wie steht der Stadtrat zur Befürchtung, dass die Attraktivität des KSW als Arbeitgeber durch eine Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und mit der Anpassung des Arbeitsrechts an das OR gefährdet ist?*
- 5) Teilt der Stadtrat die Befürchtung, dass die Qualität und das Angebot von nichtrentablen Teilen des Versorgungsangebotes des KSW (z.B. Pädiatrie und Gerontologie) durch eine Privatisierung gefährdet sein und im Gegenzug die Angebote für Zusatzversicherte stark ausgebaut werden könnten?*
- 6) Sieht der Stadtrat die Attraktivität des KSW als Ausbildungsstandort sowie die Diversität in den Ausbildungsangeboten durch eine Privatisierung gefährdet?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Zur Frage 1:

„Wie wurde der Stadtrat über die Pläne des Regierungsrats informiert?“

Der Stadtrat wurde einerseits mittels der beiden Regierungsratsbeschlüsse RRB Nr. 416 vom 18. April 2012 und RRB Nr. 346 vom 27. März 2013 und den jeweiligen Begleitbriefen über die Pläne des Regierungsrates des Kantons Zürich informiert. Andererseits erhielt die Stadt Winterthur regelmässig Informationen über ihren Vertreter im Spitalrat, den Vorsteher des Departements Soziales. Darüber hinaus gab es in dieser Zeit auch informelle Kontakte zwischen der Stadt und der Gesundheitsdirektion, bei denen auch dieses Geschäft ein Thema war.

Im Begleitschreiben zum RRB Nr. 416/2012 sowie im RRB selbst wurde zugesichert, dass die Sicherstellung der Versorgung zu beachten sei, wobei die Interessen der Stadt Winterthur und der Gemeinden im direkten Versorgungsgebiet des KSW zu würdigen und bei der Ausgestaltung der künftigen Positionierung zu berücksichtigen seien.

Das zuständige Departement Soziales der Stadt Winterthur erkundigte sich in der Folge nach dem Zeitplan und der Form des Einbezugs und hatte im Juni und Juli 2012 Kontakt zur Leitung des Projektes „Überprüfung der Positionierung des KSW“. Die Stadt wurde über den aktuellen Stand der Projektarbeiten und auch über die geplanten nächsten Schritte informiert.

Ein weitergehender Einbezug zur Sicherstellung der Interessen der Stadt Winterthur und der Gemeinden im direkten Versorgungsgebiet fand aber nicht statt. Der Stadtrat von Winterthur forderte dies zwar in einem Schreiben im August 2012 an die Gesundheitsdirektion ein. Er erhielt aber von der Gesundheitsdirektion zur Antwort, dass via Spitalrat, in welchem der Stadtrat vertreten sei, Anliegen und Standpunkte der Stadt Winterthur eingebracht werden könnten. Zudem wurde in diesem Schreiben der Stadt mitgeteilt, dass beabsichtigt sei, eine öffentliche und politische Diskussion erst über ein strukturiertes Verfahren (z.B. Vernehmlassung) zu führen, wenn eine konsolidierte Haltung des Regierungsrats vorliege. Vorher sei auch die direkte Zusammenarbeit auf Projekt- bzw. Verwaltungsebene zur Bearbeitung konkreter Einzelfragen, die die Stadt Winterthur oder andere Gemeinden betreffen, noch zu früh. In der Folge wurde die Stadt Winterthur – und nach Kenntnisstand des Stadtrates auch die Gemeinden der Spitalregion Winterthur – entgegen den gemachten Zusicherungen des Regierungsrates und trotz der Bekundung der Stadt Winterthur, sich aktiv einbringen zu wollen, nicht formal in den Prozess Überprüfung der Neupositionierung des KSW einbezogen.

Es folgte im März 2013 der RRB Nr. 346/2013, in dem bereits beschlossen wurde, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt KSW in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt werden solle. Im genannten RRB wurden zudem auch bereits die Eckwerte für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage, darunter auch die Vorgabe, keine Mindestquote für die Beteiligung des Kantons an der Aktiengesellschaft festzusetzen. Im Nachgang zu dieser Publikation wurden drei Vertreter der Spitalregionsgemeinden zu Sitzungen eingeladen, um die Grundlagen für eine Eigentümerstrategie des Kantons zuhanden der Projektsteuerung und des Regierungsrates zu erarbeiten. Die Stadt Winterthur wurde dabei durch den Vorsteher des Departements Soziales vertreten. Mit Schreiben vom 27. Mai 2014 erhielt der Stadtrat dann die Vernehmlassungsunterlagen zum Gesetz über die KSW AG.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Stadt Winterthur auf Anfrage bei der Projektleitung sowie über ihren Einsitz im Spitalrat des KSW Informationen über das laufende Projekt erhielt. Ein Einbringen der Interessen der Stadt Winterthur (und nach Kenntnissen von Stadtrat und Verwaltung auch der anderen Gemeinden der ehemaligen Spitalregion), insbesondere bezüglich der Sicherstellung der Versorgung, wie dies im RRB Nr. 416/2012

zugesichert wurde, fand aber in einem formalisierten Rahmen nicht statt. Den betroffenen Gemeinden und Verbänden, darunter auch die Stadt Winterthur, bietet sich nun im laufenden Vernehmlassungsverfahren zur detailliert ausgearbeiteten Vorlage erstmals die Gelegenheit, ihre Positionen zu formulieren und offiziell einzubringen.

Zur Frage 2:

„Welchen Einfluss hat der Stadtrat, mit dem Einsitz im Spitalrat, bei den Entscheidungen bezüglich der zukünftigen Rechtsform des KSW?“

Mit der Verselbständigung des KSW 2007 bekamen sowohl die Stadt Winterthur wie auch die übrigen Gemeinden der Spitalregion Winterthur je einen Sitz im Spitalrat. Die Vertretung der Stadt Winterthur wurde jeweils durch die Vorsteherin/den Vorsteher des Departements Soziales sichergestellt. Eine Vertretung im Spitalrat ist im Interesse der Stadt Winterthur als Standortgemeinde. Dem Spitalrat obliegt die oberste Führungsverantwortung des Spitals (§§ 9 f. des Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005). Er wird vom Regierungsrat gewählt und die Wahl ist durch den Kantonsrat zu genehmigen. Dem Spitalrat kommt also eine Aufgabe zu, die derjenigen eines Verwaltungsrats entspricht. Der Spitalrat legt im Rahmen seiner strategischen Führung die Unternehmensstrategie und die Geschäftsfelder des KSW fest und verfügt über die wichtigsten Organisations-, Finanz- und Personalkompetenzen. Die Art der Zusammenarbeit hat der Spitalrat, der aus sieben bis neun Mitgliedern besteht, 2007 in seinem Organisationsreglement festgehalten. Im Spitalrat ist die Gesundheitsdirektion mit beratender Stimme und Antragsrecht vertreten, gleiches gilt für die Spitaldirektion. Seit seinem Bestehen hat der Spitalrat sieben Mitglieder, darunter – wie erwähnt – je ein Vertreter der Stadt Winterthur und der übrigen Spitalregionsgemeinden. Der Spitalrat fasst seine Beschlüsse mit einfachem Stimmenmehr.

Der Spitalrat hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit Fragen zur Trägerschaft und Rechtsform des KSW befasst und befürwortet aufgrund der sich rasch wandelnden Spitalandschaft, dass das KSW mehr Handlungsspielraum erhalten sollte als bisher. In der Projektorganisation waren der Präsident des Spitalrates sowie der Direktor des KSW vertreten, womit die Informationen zwischen Projektorganisation und Spitalrat im gesamten Prozess gewährleistet waren. In diesem Rahmen konnten die Mitglieder des Spitalrates und damit auch die Vertreter der Stadt Winterthur und der übrigen Spitalregionsgemeinden ihre Haltungen und Positionen einbringen. Es ist aber festzuhalten, dass es sich beim nun vorliegenden Gesetzesentwurf über die KSW AG um eine Vorlage des Regierungsrates handelt, bei dem die Gesundheitsdirektion antragsstellende Direktion ist.

Zur Frage 3:

„Wie viel Arbeitnehmende wären von einer Privatisierung des KSW direkt betroffen?“

Die Rechtsformänderung betrifft alle Angestellten im KSW, da auch Lernende und Studierende normale Arbeitsverträge mit dem KSW haben. Gleiches gilt für die Angestellten der Nebenbetriebe. Mit Stichtag 31.12.2013 beschäftigte das KSW 2'958 Personen, davon 340 Personen in Ausbildung und 66 Personen in Nebenbetrieben.

Zur Frage 4:

„Wie steht der Stadtrat zur Befürchtung, dass die Attraktivität des KSW als Arbeitgeber durch eine Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und mit der Anpassung des Arbeitsrechts an das OR gefährdet ist?“

Der Stadtrat steht der Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft grundsätzlich positiv gegenüber, da es darum geht, die Handlungsfreiheit und damit die Wettbewerbsfähigkeit des KSW unter den Bedingungen der veränderten Spitalfinanzierung (Fallpauschalen) zu stärken. Er anerkennt somit auch das Interesse des Spitals nach mehr Flexibilität im Personalwesen, um im Wettbewerb eine gute Position einnehmen zu können. Der Stadtrat befürwortet deshalb grundsätzlich die privatrechtliche Anstellung des Personals nach der Umwandlung des KSW von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Mehr Flexibilität im Personalwesen für den Arbeitgeber heisst aber nicht, dass dies die Attraktivität des KSW als Arbeitgeber verschlechtert. Denn gerade im Gesundheitswesen besteht ein potentieller Mangel an Arbeitskräften, was den Wettbewerb um gut qualifizierte Arbeitskräfte zwischen den Arbeitgebern verstärkt – und damit auch die Position der Arbeitnehmenden. Detaillierter möchte sich der Stadtrat zu dieser Frage nicht äussern, handelt es sich doch um ein Thema, das zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden soll.

Zur Frage 5:

„Teilt der Stadtrat die Befürchtung, dass die Qualität und das Angebot von nichtrentablen Teilen des Versorgungsangebotes des KSW (z.B. Pädiatrie und Gerontologie) durch eine Privatisierung gefährdet sein und im Gegenzug die Angebote für Zusatzversicherte stark ausgebaut werden könnten?“

Neben der Zukunftsfähigkeit des KSW als grosser Arbeitgeber in der Region Winterthur sind zwei weitere Punkte im Zusammenhang mit dieser Vorlage zentral: erstens dass das KSW auch in Zukunft eine medizinische Versorgung in hoher Qualität für die Spitalregion sicherstellen kann und zweitens dass das KSW für die anderen Akteure der integrierten Gesundheitsversorgung in unserer Region ein weiterhin verlässlicher und guter Zusammenarbeitspartner ist. Aus diesem Blickwinkel kann der Stadtrat die Befürchtungen, dass die Qualität und das Angebot von nicht rentablen Leistungen durch eine Privatisierung in Zukunft gefährdet sein könnten, verstehen.

Wie sich ein Spital entwickelt, hängt nicht allein von der Rechtsform, sondern massgeblich von der Trägerschaft ab. Die Unternehmerphilosophie bestimmt die Gewinnstrategie. Eine aggressive Gewinnstrategie kann zu einer qualitativ und angebotsmässig schlechteren Versorgung führen (Personaleinsparungen, hohe Fluktuation, Rückzug von wenig rentablen Leistungen etc.). Dies kann zu einem Vertrauenseinbruch bei der Bevölkerung führen. Obwohl der Kanton mit Leistungsaufträgen dem Risiko der Leistungsselektion durch die Spitäler entgegenwirken kann, ist das Instrument der kantonalen Steuerung kritisch zu beurteilen. So ist nicht gesichert, ob der Kanton bei sinkendem Angebot von wenig rentablen Leistungen nicht seine Bedarfsplanung ebenfalls nach unten anpasst. Als Mitfinanzierer in der Spitalfinanzierung hätte er dazu auch einen finanziellen Anreiz. Eine Verschlechterung der Grundversorgung kann wiederum negative Auswirkungen auf die Gemeinden haben, etwa im Bereich der ambulanten und stationären Langzeitversorgung. Der Stadtrat hatte deshalb mit Blick auf eine auch in Zukunft gute Gesundheitsversorgung in der Stadt Winterthur immer eine kritische Haltung zur Absicht des Kantons, die Möglichkeit zu schaffen, sich vollständig von der Beteiligung am KSW trennen zu können resp. – wie in der aktuellen Vernehmlassungsvorlage vorgesehen – eine Aktienmehrheit von 66 % in eigener (regierungsärztlicher) Kompetenz an Dritte verkaufen zu können. Diesem Aspekt wird der Stadtrat im Rahmen seiner Vernehmlassungsantwort eine besondere Beachtung schenken.

Zur Frage 6:

„Sieht der Stadtrat die Attraktivität des KSW als Ausbildungsstandort sowie die Diversität in den Ausbildungsangeboten durch eine Privatisierung gefährdet?“

Mit dem Spitalplanungs- und finanzierungsgesetz (SPFG; LS 813.20) vom 2. Mai 2011 hat der Kanton die Möglichkeit, bei den Ausbildungsplätzen steuernd einzugreifen. So hat der Kanton in § 5 Abs.1 des SPFG die Anforderungen an die Leistungserbringer der stationären Spitalversorgung festgelegt. Unter § 5 Abs. 1 Bst. f wird festgehalten, dass Leistungsaufträge an Spitäler erteilt werden können, „die Aus- und Weiterbildung einer im Verhältnis zum gesamtkantonalen Bedarf angemessenen Zahl von Angehörigen der Berufe des Gesundheitswesens sicherstellen, ...“. Der Kanton hat gemäss § 5 Abs. 3 SPFG die Möglichkeit, Leistungsaufträge auch Spitälern zu erteilen, die nicht alle Anforderungen erfüllen. Er kann jedoch in diesem Falle angemessene Ausgleichszahlungen festlegen. Im *Konzept Aus- und Weiterbildungsverpflichtung in nichtuniversitären Gesundheitsberufen* vom 28. August 2012 legt der Kanton die Ersatzabgaben in Ziff. 5.2. gestützt auf § 22 Abs. 2 des SPFG fest. Die Abgabe beträgt 150% der durchschnittlichen Kosten des Ausbildungsaufwands im jeweiligen nicht-universitären Gesundheitsberuf. Die Betriebe werden im Weiteren aufgefordert, darzulegen, mit welchen Massnahmen sie innerhalb von maximal zwei Jahren die Soll-Ausbildungsleistungen erfüllen werden. Die Übergangsregeln werden im RRB Nr. 1040/2012 *Zürcher Spitallisten 2012 Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie* sowie in Ziff. 7. des *Anhangs zu den Zürcher Spitallisten 2012 Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie betreffend* festgehalten.

Der Stadtrat geht aufgrund der obigen Erläuterungen davon aus, dass der Kanton mittels SPFG die Anzahl Ausbildungsplätze steuert und erachtet daher die Attraktivität des KSW als Ausbildungsplatz als nicht gefährdet. Solange das KSW ein Spital auf der Zürcher Spitalliste ist, ändert sich bezüglich der Anforderungen bezüglich Ausbildungsplätzen nichts.¹

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

¹ Grundsätzlich ist zudem davon auszugehen, dass auch private Spitäler ein Interesse haben, auszubilden, um den Nachwuchs zu sichern. Gemäss dem Artikel *Spitäler reissen sich um Nachwuchs in der Pflege* des Tages-Anzeigers vom 30. Juni 2014 bezahlt beispielsweise die private Klinik Hirslanden ihren Praktikantinnen und Praktikanten in der Pflegeausbildung (Pflegefachpersonen) - mit der Verpflichtung nach der Ausbildung im Betrieb weiterzuarbeiten - bis doppelt so viel wie die meisten anderen Spitäler im Kanton.

Untersuchungen, die beispielsweise für das Pflegepersonal das Verhältnis der auszubildenden zu den diplomierten Pflegefachkräften vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtsformen von Spitälern respektive verschiedener Eigentümerstrategien untersuchen, sind dem Stadtrat jedoch nicht bekannt.