



Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich
Stampfenbachstr. 30
Postfach
8090 Zürich

per E-Mail an: generalsekretariat@gd.zh.ch

Zürich, 25. September 2014

Vernehmlassungsantwort der SP Kanton Zürich zum Vernehmlassungsentwurf über das Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP Kanton Zürich bedankt sich für die Einladung, zum Vernehmlassungsentwurf zum Neuerlass des Gesetzes über die Kantonsspital Winterthur AG Stellung zu nehmen.

Einleitend möchten wir festhalten: Die Umwandlung in eine privatrechtliche AG, wie sie in diesem Gesetzesentwurf vorgesehen ist, sowie die danach mögliche - und laut Regierungsrat geplante - Veräußerungen des 100%igen Aktienanteils des Kantons bis auf eine Beteiligungsquote von 34% an Dritte, lehnt die SP Kanton Zürich grundsätzlich ab. Sie stellt ein Angriff auf die öffentliche Gesundheitsversorgung als wichtiger Teil des Service Public dar. Auch erachtet die SP Kanton Zürich diese Gesetzesvorlage als personal- und demokratiepolitisch fragwürdig. Alle Patientinnen und Patienten im Einzugsgebiet des KSW sollen gleichermassen Zugang zu einer hochwertigen medizinischen Versorgung in ihrer Region erhalten, unabhängig von ihrer Erkrankung, von Alter und wirtschaftlicher Lage. Diesen Grundsatz sehen wir beim aktuellen Gesetzesentwurf stark gefährdet.

Bei der Volksabstimmung zur Vonselbständigung von KSW und USZ wurde den Stimmberechtigten versichert, dies sei nicht der erste Schritt zur Privatisierung. Die jetzige Vorlage widerspricht den damaligen Aussagen.

In den beiden nachfolgenden Kapiteln *2. Allgemeines* und *3. Zu den einzelnen Paragraphen* möchten wir unsere Haltung anhand einzelner Punkte noch verdeutlichen.

1. Allgemeines

Mit der Umstellung der Spitalfinanzierung, die 2012 schweizweit in Kraft trat, hat sich die Situation für die Zürcher Spitäler verändert. Die Vergütung der Spitalleistungen über Fallkostenpauschalen (DRG) hat zu mehr Konkurrenz zwischen den Spitälern geführt – ein Effekt, der durch die Politik beabsichtigt war, die SP jedoch als falsch erachtet. Der Regierungsrat bzw. die Gesundheitsdirektion sieht sich deshalb veranlasst, das KSW

als öffentlich-rechtliche Anstalt in eine AG umzuwandeln.

Zu seinen Begründungen nimmt die SP Kanton Zürich wie folgt Stellung:

Rollenkonflikt – Wo liegt das Problem?

Dass der Kanton sich in einem Rollenkonflikt befinden soll, wenn er seine Versorgungs- und Kontrollaufgaben wahrnimmt, ist im Zusammenhang mit der Spitalpolitik eine oft wiederholte Behauptung. Ebenso gut könnte bei der Bildung oder Sicherheit von Rollenkonflikten gesprochen werden. Doch es sind bislang zu Recht keine Pläne bekannt, die öffentlichen Schulen oder die Polizei zu privatisieren, nur weil der Kanton für die Bereitstellung des Angebots, die Finanzierung und die Kontrolle zuständig ist. Dasselbe gilt für die Spitalversorgung. Kommen die Spitäler in privaten Besitz, gerät der Kanton, der aufgrund des Verfassungsauftrags die abschliessende Verantwortung für die Gesundheitsversorgung trägt, in eine unkontrollierbare Abhängigkeit. Nicht in der Mehrfachrolle liegt das Problem, sondern in der untransparenten Finanzierung und im Fehlen von Qualitäts- und Kostendaten. Zur Lösung dieser Probleme trägt demokratische Kontrolle mehr bei als Privatisierung. Uns stört zudem, dass die kantonale Spitalplanung als Steuerung bezeichnet wird. Sie versagt nämlich als Steuerungsinstrument sobald eine Unterversorgung auftritt. Die Möglichkeit des jetzigen §3 Absatz 2 KSWG, zusätzliche Leistungsaufträge zu erteilen, fällt im Gesetzestext ersatzlos weg.

Vermehrte Handlungsfreiheit in der Unternehmensführung

Gemäss Regierungsrat sollen politische Interessen die Unternehmensführung nicht beeinflussen. Dies tut sie auch jetzt nicht. Die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt reicht aus, das KSW erfolgreich, effizient und betriebswirtschaftlich zu führen. Dies zeigen nicht zuletzt die erfolgreichen Jahresrechnungen und Jahresberichte der vergangenen drei Jahre. Der Spitalrat fungiert als Strategiegremium bereits jetzt hervorragend und gibt dem KSW genügend Spielraum in der Führung des Spitalbetriebs.

Mit der Umwandlung will der Regierungsrat das KSW aus den «Fesseln der Verwaltung» befreien. Diese bestehen darin, dass das KSW einen Kredit beantragen muss, wenn es grössere Investitionen tätigen will, und sich mit der Gesundheitsdirektion absprechen muss, wenn es Kooperationen eingehen möchte. Hier geht es auch um eine Abwägung zwischen freier Marktwirtschaft und demokratischer Kontrolle in einem Bereich, der in hohem Masse relevant ist für die Chancengleichheit und die längerfristige Versorgungssicherheit. Die SP Kanton Zürich verlangt, dass hier weiterhin eine demokratische Kontrolle in einem angepassten Rahmen möglich ist. Dieser ist mit der jetzigen Rechtsform gegeben.

Gerade auch bezüglich zukünftiger demokratischer Kontrolle über die Finanzen hat die SP Kanton Zürich grosse Bedenken, die nicht zuletzt von der Finanzkontrolle des Kantons Zürich gestützt werden: Die Beteiligung des Kanton am KSW soll gemäss Entwurf ins Finanzvermögen überführt werden; das KSW ist so aus dem Budgetierungs- und Berichterstattungskreislauf ausgegliedert und richtet sich nicht mehr nach dem strengeren CRG, sondern nach den Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts. Die SP Kanton Zürich ist jedoch der Meinung, dass die Beteiligung weiterhin zwingend in der staatlichen Gesamtrechnung ersichtlich sein muss. Ansonsten wird jegliche Kontrolle der öffentlichen Hand bzw. des Kantonsrates über die gesundheitliche Grundversorgung der Bevölkerung gänzlich aus der Hand gegeben. Hier stützen wir uns insbesondere auf die Aussage der Finanzkontrolle in ihrem Tätigkeitsbericht 2013: *„...Ebenso muss einem angemessenen Berichtswesen zur politischen Oberaufsicht durch den Kantonsrat und damit verbunden einer angemessenen Finanzaufsicht in diesem Zusammenhang besondere Beachtung geschenkt werden. Die Finanzaufsicht umfasst sowohl die Rechenschaft im Rahmen der Public Corporate Governance als auch die Überwachung des systematischen Controllings der Eigentümerstrategie und der Leistungsvereinbarung...“* - *„...Konkret sind nach Ansicht der Finanzkontrolle anstehende Rechtsformänderungen von kantonalen Institutionen nicht mit einer Entlassung aus der Konsolidierung der Kantonsrechnung zu koppeln. Weiter sind Gewährleistungen des Staats in geeigneter Form in der Rechnungslegung aufzuzeigen. Solange explizite (oder auch nur implizite) staatliche Gewährleistungen oder Garantieverpflichtungen bestehen, ist entsprechende Transparenz angebracht...“*

Durch die Umwandlung in eine KSW AG wie vorgeschlagen verliert einerseits das Parlament und andererseits die Bevölkerung die demokratische Kontrolle. Damit nimmt die Transparenz und die Rechenschaftspflicht

gegenüber der Bevölkerung ab. Eine KSW AG wäre dem kantonalen IDG (Informations- und Datenschutzgesetz) nicht mehr unterstellt und damit nicht dem Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet.

Autonome Entscheidung bezüglich Investitionen in Immobilien und Infrastruktur

Die SP Kanton Zürich anerkennt das Bedürfnis des KSW, selbständiger über ihre Immobilien und die Infrastruktur entscheiden zu können. Jedoch führt der selbsternannte Pseudo-Wettbewerbsdruck, der im Kanton Zürich durch die Vergabe von Leistungsaufträgen und die Verfügung von tiefen Baserates (Vergütung pro Fall) zusätzlich angeheizt wird, paradoxerweise zu einem eigentlichen „Wettrüsten“ unter den Spitälern. Auch hier ist daher eine demokratische Kontrolle und eine gewisse Aufsicht von Seiten Parlament und öffentlicher Hand sinnvoll und nötig, denn ein unkontrolliertes Wettrüsten, insbesondere bei der späteren Beteiligung von gewinnorientierten Unternehmen am KSW, bringt die gesundheitliche Grundversorgung in der Region Winterthur weiter in Gefahr. Der gewünschten, freieren Entscheidungskompetenz im Bezug auf Immobilien und Infrastruktur kann auch im Rahmen einer Immobilienstrategie entsprochen werden. Eine AG ist dazu nicht nötig.

Flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten beim Personal

Öffentlich-rechtliche Anstellungsbedingungen überzeugen gerade im Bereich des Arbeitnehmerschutzes und der Sozialleistungen um ein vielfaches mehr als bei Anstellungen nach OR. Möchte das KSW bzw. die Spitalleitung in Zukunft aufgrund des Fachkräftemangels lukrativere Arbeitsbedingungen bieten, so ist dies auch ohne weiteres über längst fällige Anpassungen im Personalgesetz des Kantons Zürich möglich (z.B. 5. Ferienwoche). „Flexible Gestaltungsmöglichkeiten“, wie sie in den Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf beschrieben werden, bedeuten vor allem auch die Gefahr der Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen. Insbesondere dann, wenn das KSW als AG mehrheitlich im Besitz eines Spitalkonzerns ist, welcher zu Gewinn verpflichtet ist und dabei geneigt ist, beim Personal zu sparen, sobald die Gewinnzahlen nicht den Erwartungen der Aktionäre entsprechen. Sparen beim Personal bedeutet sparen bei der Qualität.

Zudem leistet das Kantonsspital Winterthur mit seinen zahlreichen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten einen wertvollen Beitrag für eine gesicherte, medizinische Betreuung auf hohem Niveau. Es besteht das Risiko, durch die Privatisierung diese Aus- und Weiterbildungsleistungen zu gefährden.

Beteiligungen und Kooperationen mit anderen Leistungserbringern

Die Zusammenarbeit und der Austausch bzw. die gegenseitige Unterstützung zwischen den verschiedenen Spitälern bzw. Leistungserbringern erachtet auch die SP Kanton Zürich als sinnvoll. Dies muss jedoch nicht über Kapitalverbindungen und/oder Kreuzbeteiligungen geschehen. Eine längerfristige und nachhaltige Kooperation kann auch vertraglich geregelt werden. Bereits jetzt bestehen erfolgreiche Kooperationen zwischen dem KSW und dem Spital Uster, den Spitälern Schaffhausen sowie dem USZ. Auch deshalb ist hier eine Umwandlung in eine AG nicht erforderlich.

2. Zu einzelnen Paragraphen

§1: Wie einleitend gesagt, spricht sich die SP Kanton Zürich gegen eine Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft aus.

§2 a: Der Zweck einer allfälligen KSW AG sollte im Gesetz genauer formuliert werden, hierzu gehören insbesondere ein medizinisches Grundversorgungsangebot für die Bedürfnisse der Region.

§2 b: Dieser Punkt ist sehr ungenau und weitgefasst formuliert. Es kommt nicht hervor, welche Tätigkeiten den Zweck direkt oder indirekt fördern oder mit ihm zusammenhängen. Hier besteht die grosse Gefahr einer Entfremdung des Zwecks nach §2a.

§2 c: Können Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichtet oder betrieben werden oder die Beteiligung an anderen Unternehmen eingegangen werden, entsteht sehr schnell die Gefahr der Zweckentfremdung, welche mit der Gefahr des Abbaus von Leistungen in der Gesundheitsversorgung einhergeht.

§2 d: Das KSW kann auch als öffentlich-rechtliche Anstalt Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben. Eine Umwandlung in eine AG ist dazu nicht nötig.

§2 Absatz 2: Das Personal wird durch das Gesetz insbesondere beim Arbeitnehmer- und Kündigungsschutz deutlich schlechter gestellt. Im Personalgesetz des Kantons Zürich werden verschiedene Bereiche klarer und zugunsten der Arbeitnehmenden geregelt als im Arbeitsgesetz nach OR. Orientiert sich das KSW in Zukunft an den Richtlinien des OR, so können die Arbeitsbedingungen des Personals einfacher zu ihrem Nachteil angepasst werden. Das schadet nicht nur dem Personal, sondern auch der Qualität.

§3: Im Falle einer Umwandlung würde die SP Kanton Zürich den Verkauf von Aktien an Dritte ablehnen, denn diese müssen vollumfänglich in öffentlicher Hand bleiben. Ein Verkauf der Mehrheit der Aktien bietet Hand zu Spekulationen mit der gesundheitlichen Grundversorgung der Bevölkerung der Stadt und des Bezirkes Winterthur, was es in jedem Fall zu verhindern gilt. Kommt das Kantonsspital in privaten Besitz, gerät der Kanton in eine unkontrollierbare Abhängigkeit. Mit der Abtretung von operativen und strategischen Entscheidungen an die Spitalleitung bzw. Verwaltungsrat entfallen jegliche Steuerungsinstrumente für die öffentliche Hand, ohne dass daraus erkennbare Effizienzgewinne entstehen.

§4: Vgl. die Ausführungen im Kapitel 2 „Autonome Entscheidungen“

§5: Der Kanton kann sich nicht gänzlich einer Haftung entziehen. Eine KSW AG kann Konkurs gehen und muss ggf. liquidiert werden. Der Kanton müsste aufgrund seines Verfassungsauftrages eine vom Konkurs bedrohte KSW AG wieder übernehmen.

Zwar versichert der Regierungsrat gemäss seinem Protokoll vom 27. März 2013 zur Neupositionierung des KSW, der verfassungsmässige Auftrag des Kantons zur Sicherstellung einer qualitativ guten und wirtschaftlich tragbaren Gesundheitsversorgung sei durch eine Trennung des KSW vom Kanton nicht gefährdet. Es stünden dem Kanton immer noch genügend Instrumente zum Eingreifen zur Verfügung, als „Ultima Ratio“ sogar „der direkte Eingriff bei drohendem Versorgungsnotstand“. Im Klartext: Die öffentliche Hand müsste als Ultima Ratio für die unrentablen Angebote aufkommen, während sich die privatisierten Spitäler um die lukrativen Fälle balgten.

§6: Absatz 4: Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sollte näher geregelt werden, unter anderem gehören auch Vertretungen der Arbeitnehmerschaft und Patientenschutzorganisationen in den Verwaltungsrat.


3. Fazit

Mit diesem Gesetz gibt sich der Kanton Zürich in eine grosse Abhängigkeit von privaten Shareholdern, zumal der Regierungsrat explizit keine Mindestquote für seine Beteiligung am KSW festsetzen will. Auch unter dem Aspekt der Effizienz und Flexibilität gibt es keine überzeugenden Argumente für die Umwandlung des KSW in eine AG. Die heutige Stellung als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt belässt dem KSW und dem Kanton auch für die Zukunft genügend Spielraum für die Sicherstellung einer bedürfnisgerechten Spitalversorgung im Raum Winterthur.


Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der Regierungsrat die genannten Herausforderungen auch auf demokratischem Weg und mit einem Kantonsspital in öffentlich rechtlicher Hand lösen kann. Eine Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft bringt zu viele unkalkulierbare Risiken mit sich und die SP Kanton Zürich lehnt diesen Gesetzesentwurf daher im Gesamten klar ab.

Freundliche Grüsse

**Sozialdemokratische Partei
Kanton Zürich**



Daniel Frei
Präsident



Regula Götsch
Generalsekretärin