

Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit*
vom 30. August 2018

5453 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Jahresberichtes
des Kantonsspitals Winterthur für das Jahr 2017**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 30. August 2018,

beschliesst:

- I. Der Jahresbericht des Kantonsspitals Winterthur für das Jahr 2017 wird genehmigt.
- II. Veröffentlichung im Amtsblatt.
- III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 30. August 2018

Im Namen der Aufsichtskommission
Bildung und Gesundheit:

Der Präsident:	Die Sekretärin:
René Truninger	Karin Tschumi-Pallmert

* Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: René Truninger, Effretikon (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Ruth Ackermann, Zürich; Bettina Balmer, Zürich; Ueli Bamert, Zürich; Hansruedi Bär, Zürich; Hanspeter Göldi, Meilen; Esther Guyer, Zürich; Carmen Marty Fässler, Adliswil; Alexander Jäger, Zürich; Jürg Trachsel, Richterswil; Sekretärin: Karin Tschumi.

1. Einleitung zum Geschäftsjahr 2017

Das Kantonsspital Winterthur (KSW) hat ein bewegtes Geschäftsjahr 2017 hinter sich. Dabei standen drei grosse Themen im Vordergrund: Der Spitalrat hat im ersten Halbjahr mit grossem Aufwand die Verselbstständigung vorbereitet. Nach der Ablehnung der Vorlage in der Volksabstimmung ging es um die Frage, wie sich das Spital im bestehenden Rahmen als öffentlich-rechtliche Anstalt betrieblich und organisatorisch weiterentwickeln kann. Weiter wurde die Übertragung der Immobilien im Baurecht an das KSW vorbereitet, unter Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates. Die Bauarbeiten für das neue Bettenhochhaus sind auf Kurs.

Das Geschäftsjahr 2017 des Kantonsspitals Winterthur fällt nach langen Jahren des Wachstums durchzogen aus. Mit 9,8 Mio. Franken hat das KSW etwa 20 Mio. Franken weniger Gewinn erzielt als im Vorjahr. Dies ist auf den Ertragsrückgang bei den stationär behandelten Patientinnen und Patienten und die gleichzeitige Zunahme des Sachaufwands zurückzuführen. Der Betriebsertrag liegt mit rund 505 Mio. Franken leicht höher als im Vorjahr.

Das EBITDAR¹, Betriebsergebnis vor Mieten, Abschreibungen und Zinsen, beträgt 11,5%. Auch wenn dieser Wert seit 2013 laufend gesunken ist, liegt das im Geschäftsjahr 2017 erreichte Resultat immer noch über dem Durchschnitt der Schweizer Spitäler. Der in der Eigentümerstrategie festgehaltene, ab 1. Januar 2019 anzustrebende Zielwert ist der EBITDA², der keine Korrektur für Mieten enthält und sich daher als Vergleichswert für Unternehmen, die ihre Gebäude selber besitzen, besser eignet; da aber das KSW im Jahr 2017 noch Mieterin ist, entspricht das EBITDAR etwa dem zukünftigen EBITDA. Der EBITDA zeigt diejenigen Mittel, die übrig bleiben, um Investitionen zu tätigen, das Spital nachhaltig zu führen und nicht von der Substanz zu leben. Der Eigentümer gibt als zukünftiges Ziel einen durchschnittlichen EBITDA von mindestens 10% vor, was laut Aussagen der Verantwortlichen des KSW zwar anspruchsvoll, aber sicher sinnvoll sei. 2017 erreichte das KSW einen EBITDA von 6,2%.

Dass am KSW die Patientenzahlen im stationären Bereich nach Jahren des kontinuierlichen Wachstums auf dem Stand des Vorjahres blieben, überrascht die Verantwortlichen des KSW angesichts der demografischen Entwicklung. Es handelt sich dabei um ein überregiona-

¹ Ergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände und Mieten oder Restrukturierungskosten

² Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände

les Phänomen, das sich auch bei anderen Spitälern zeigt. Die Konsolidierung im stationären Bereich ist gesundheitspolitisch wie auch für die Organisation des KSW zu begrüßen. Da gleichzeitig die Nachfrage nach ambulanter Versorgung gegenüber dem Vorjahr um 4,8% zugenommen hat, verdeutlicht sie die vom Gesetzgeber zur Kostensenkung im Gesundheitswesen gewünschte Verlagerung vom stationären in den ambulanten Sektor. Ob es sich dabei um einen Trend handelt, kann heute noch nicht beurteilt werden. Organisatorisch steht das KSW vor der Hausforderung, sich auf beide Möglichkeiten – Fortsetzung der Konsolidierung oder weiteres Wachstum im stationären Bereich – einzustellen. Der Case Mix Index, der die durchschnittliche Fallschwere der stationären Fälle bezeichnet, sank von 1,037 im Vorjahr auf 1,028. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im stationären Bereich verkürzte sich von 5,3 auf 5,2 Tage.

Die Entwicklung der Kosten im Berichtsjahr wurde durch zwei Faktoren geprägt: Einerseits wurde die Organisation des KSW entsprechend dem eigentlich erwarteten Wachstum im stationären Bereich auf eine höhere Patientenzahl ausgerichtet, was zu leicht höheren Personalkosten führte. Andererseits beliefen sich die Kosten für Sondereffekte wie Bewertungsänderungen, Anpassungen beim BVK-Reglement und einen zusätzlichen Betriebskostenbeitrag an die Kantonsapothek auf insgesamt 12,5 Mio. Franken.

In drei Bereichen erbringt das KSW Leistungen, die unterfinanziert sind: Das Defizit in der Grundversicherung Kindermedizin beläuft sich 2017 auf 4,5 Mio. Franken. Das KSW bietet eine spezialisierte Kindermedizin an. Die Versorgung rund um die Uhr und die für die vielen Notfälle notwendigen Vorhalteleistungen bringen hohe Kosten mit sich. Bei alleinstehenden Kinderspitälern wird diesem Umstand mit einer höheren Baserate Rechnung getragen. Weil die Kindermedizin als Klinik im Gesamtbetrieb des KSW integriert ist, wird ihr, unabhängig von den hohen Kosten bei der Versorgung von Kindern, die gleiche Baserate wie in der Erwachsenenmedizin ausgerichtet, was zum entsprechenden Defizit führt. Die Altersmedizin ist aufgrund der unzureichenden Vergütung mit einem Defizit von 1,35 Mio. Franken unterfinanziert. Ins Gewicht fällt auch das Defizit bei der Ausbildung von Assistenzärztinnen und -ärzten in der Höhe von 7 Mio. Franken. Die Gesundheitsdirektion entschädigt das KSW mit Fr. 15 000 pro Ausbildungsstelle, was nicht kostendeckend ist und dem KSW Kosten Fr. 40 000 pro Assistentenstelle und Jahr bringt. Bisher konnten diese drei defizitären Bereiche problemlos quersubventioniert werden.

Der Gewinn in der Höhe von 9,8 Mio. Franken wird auf die neue Rechnung des KSW vorgetragen. Damit beläuft sich das Eigenkapital auf 142 Mio. Franken und die Eigenkapitalquote liegt bei 51,6% (Vor-

jahr 49,3%). Für die Finanzierung des Neubaus und das Auffangen von Ergebnisschwankungen und Risiken der kommenden Jahre ist eine solide Eigenkapitaldecke wichtig.

2. Tätigkeit der Gesundheitsdirektion

Laut Aussagen der Gesundheitsdirektion, welche die Aufsicht über das KSW ausübt, hat das KSW die Leistungsaufträge der Spitalliste umgesetzt und ist damit dem Versorgungsauftrag nachgekommen. Das Geschäftsjahr 2017 war geprägt durch die Ablehnung der Änderung der Rechtsform in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 und der darauffolgenden Revisionsvorlage zur Übertragung der Liegenschaften ans KSW im Baurecht. Das bedingte auch Anpassungen der Eigentümerstrategie. Das Haftpflichtversicherungskonzept der kantonalen Spitäler, der Prüfbericht der Finanzkontrolle zur Governance des KSW, die strategische Unternehmensentwicklung, personelle Veränderungen im Kader der Spitaldirektion und im Spitalrat, die Trägerschaft der Kantonsapotheke (Rolle des KSW) und der Anschluss an eine Stammgemeinschaft nach Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) waren Themen von vertieften Abklärungen der Gesundheitsdirektion und Gesprächen mit dem KSW.

3. Tätigkeit der Kommission

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit hat gemäss § 49d des Kantonsratsgesetzes und § 7 des Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur den Auftrag, die Oberaufsicht über das KSW auszuüben, den Geschäftsbericht, die Rechnung und die Verwendung des Gewinns zu prüfen und dem Kantonsrat Antrag dazu zu stellen.

Aufgrund des Jahresberichtes 2017 des KSW formulierte die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit einen Fragenkatalog, der vom Gesundheitsdirektor und den Verantwortlichen des KSW ausführlich beantwortet wurde. Während des ganzen Geschäftsjahres hat die Kommission die Tätigkeiten des KSW verfolgt und diese bei Bedarf mit den Verantwortlichen besprochen. Zudem hat sich die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit nach der gescheiterten Vernetzung anlässlich eines Besuchs im KSW die Chancen und Risiken der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW und die Herausforderungen der Zukunft aus Sicht des KSW erörtern lassen. Dabei hat die Kommission einen Einblick in die betriebliche Entwick-

lung, die Entwicklung Personal und Medizin einschliesslich Infrastruktur und den Stand der Kooperationen des KSW erhalten.

Ausserdem pflegt die Kommission einen regelmässigen Austausch mit der Finanzkontrolle im Rahmen der Beratungen der Semesterberichte und des Berichtes zur Rechnung. Die Ergebnisse der Prüfungen der Finanzkontrolle unterstützen den politischen Diskurs über die Governance-Entwicklung hinsichtlich des Zusammenwirkens von politischer Steuerung und Aufsicht und der wirtschaftlichen und eigenverantwortlichen Führung. Im Berichtsjahr von besonderer Bedeutung waren die Feststellungen der Finanzkontrolle aus ihrer Vertiefungsprüfung betreffend Governance am KSW. Die Ausführungen dazu finden sich im nachfolgenden Kapitel 4.

In einer gesonderten, vertieften Untersuchung setzt sich die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit seit Mitte 2017 mit dem Beschaffungswesen der sechs von ihr beaufsichtigten Anstalten, also auch des KSW, auseinander. Sie geht der grundlegenden Untersuchungsfrage nach, ob jede Anstalt so aufgestellt ist, dass sie ihre Beschaffungen rechtmässig, effizient und wirtschaftlich abwickeln kann. Die eingesetzte Subkommission hat entsprechende Fragen an die Anstalten gerichtet und mündlich und schriftlich Auskunft dazu erhalten. Auch mit der Bildungsdirektion, der Gesundheitsdirektion, der Baudirektion und der Finanzkontrolle führte sie Anhörungen durch. Die Kommission wird die Ergebnisse dieser vertieften Untersuchung in einem separaten Schlussbericht aufbereiten. Sie wird diesen voraussichtlich im Herbst 2018 zuhänden des Kantonsrates verabschieden.

4. Governance am KSW

Die Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft wurde in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 von den Stimmberechtigten abgelehnt. Im Vorfeld der Abstimmung hatten die Verantwortlichen des KSW öffentlich darauf hingewiesen, dass gewisse Projekte unter der heutigen Rechtsform als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt nur mit Schwierigkeiten umzusetzen seien oder das KSW nach entsprechenden Umgehungsmöglichkeiten suchen müsse. Die Kommission ist der Meinung, dass Umgehungen substanzielle Risiken für den Kanton Zürich bzw. für die Steuerzahlenden und Bürgerinnen und Bürger bergen können, und hat die Verantwortlichen des KSW nach dem Vorliegen des Abstimmungsergebnisses zu einer Aussprache eingeladen.

Die Finanzkontrolle hat im zweiten Halbjahr 2017, ebenfalls ausgelöst durch die Verlautbarungen des KSW im Vorfeld der Abstimmung, eine Vertiefungsprüfung betreffend Governance am KSW durchgeführt.

Bei einer Rechts- und Ordnungsmässigkeitsprüfung untersucht die Finanzkontrolle, ob ein Prüfungsgegenstand den als Prüfungsmasstab festgelegten Rechtsnormen in allen wesentlichen Belangen genügt. Prüfungsgegenstand bildeten laut Finanzkontrolle ausgewählte Projekte und Transaktionen des KSW im Kontext der finanz- und kreditrechtlichen Schwellenwerte. Dabei handelte es sich um folgende Projekte: Apotheke im KSW AG, Beteiligung am Zentrum für Radiotherapie Rüti ABG, das Fachärzteezentrum Glatt, die IG Rettungsdienst Winterthur, WinCity und eine Grossgerätebeschaffung in der Radiologie. Zudem wurden personalrechtliche Fragestellungen zu privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen, fünfter Ferienwoche und Spitalpool-Auszahlungen an nichtärztliches Personal vertieft. Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit hat die Ergebnisse der Vertiefungsprüfung betreffend Governance am KSW mit den Verantwortlichen des KSW und der Finanzkontrolle besprochen.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit möchte an dieser Stelle auf drei Themen hinweisen, bei denen die Erfüllung der Anforderungen an eine gute Governance im Bereich der Wahrung der Verantwortlichkeit und der Transparenz infrage gestellt werden kann.

Wo Kooperationsgeschäfte eine Gesellschaftsgründung nach sich zogen, wurde der vorhandene Gestaltungsrahmen zur Erreichung der Unternehmensziele strapaziert. Dies birgt Risiken und kann unseres Erachtens dazu führen, dass die erforderlichen Beteiligungsvorgänge so strukturiert werden, dass letztlich die materiellen Entscheidungsbefugnisse des Kantonsrates umgangen werden können.

Die Kreditbudgets von Projekten sind so ausgestaltet worden, dass sie in die abschliessende Kompetenz des Spitalrates fallen. Erreicht werden konnte dies, indem nicht sämtliche relevanten Kostenbestandteile berücksichtigt wurden. Die Kommission stellt fest, dass damit eine Ausgabenbewilligungen, soweit es sich um neue Ausgaben handelt, dem Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates entzogen werden kann.

Das KSW strebt an, sich als attraktiven Arbeitgeber zu positionieren. Das erlaubt unseres Erachtens dem KSW jedoch nicht, eine fünfte Ferienwoche zu gewähren. Deren Rechtskonformität muss einer vertieften juristischen Beurteilung unterzogen werden.

Gegenüber der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit hat sich der Spitalrat des KSW erleichtert gezeigt, dass zwar einige kritische Handlungen festgestellt wurden, jedoch keine wesentlichen Verfehlungen. In diesem Sinn sei der Prüfungsbericht entlastend. Hingegen bestätigt er das KSW in seiner Einschätzung, dass der Handlungsspielraum des KSW im heutigen dynamischen Umfeld zur Weiterentwicklung des Spitals nicht mehr ausreiche. Das Spital müsse betrieblich effizient arbeiten, doch es werde durch verwaltungsrechtliche Vorgaben

in der Effizienz eingeschränkt, die zeitnahen, unternehmerischen Entscheidungen im Weg stünden. In diesem Zielkonflikt, zwischen betrieblicher Effizienz und Vorgaben der Eigentümerstrategie auf der einen sowie verwaltungsrechtlichen Vorgaben auf der anderen Seite, ein Spital zu führen, ist laut Verantwortlichen des KSW eine schwierige Aufgabe.

Grundsätzlich begrüsst die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit, dass das KSW den vorhandenen Gestaltungsrahmen zur Erreichung der Unternehmensziele nutzt. Mit den Feststellungen der Finanzkontrolle und auch in der Stellungnahme des KSW zeigt sich für die Kommission jedoch exemplarisch das Spannungsfeld, in dem sich die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bewegen. Die Teilnahme am Wettbewerb aufseiten der öffentlichen Hand kann zu relevanten Zielkonflikten führen, wobei den erwünschten Innovationsbestrebungen das Bedürfnis nach politischer Kontrolle und Mitsprache entgegensteht. Für das Führen eines selbstständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens wie das KSW sind nach Auffassung der Kommission eindeutige und interpretationsfreie Grundlagen, deren angemessene Überwachung sowie das aktive Einfordern der Rechenschaft unabdingbar. Hier muss die Politik einsetzen und ihre Verantwortung auf allen Ebenen wahrnehmen.

5. Personal

Am KSW arbeiteten im Berichtsjahr 3211 Personen auf 2409 Vollzeitstellen. Das entspricht einer Zunahme von 1,1% oder 27 Stellen. Dazu kommen 373 Lernende, Studierende, Praktikantinnen und Praktikanten. Auf dem Stellenmarkt hat sich das KSW als gefragter Arbeitgeber behaupten können. Die Fluktuation betrug 2017 mit insgesamt 449 Austritten knapp 14% und ist in den vergangenen Jahren grundsätzlich konstant geblieben. Eine zunehmende Anzahl Mitarbeitender steht in Ausbildungsverhältnissen, bei denen ein längerfristiger Verbleib im KSW nicht beabsichtigt ist. Es werden oft Lernende oder Studierende nach dem Ausbildungsabschluss angestellt, damit sie im KSW ihre Praxiserfahrung mittels Praktika erweitern können und anschliessend planmässig einen neuen Arbeitgeber suchen. Vor diesem Hintergrund erachtet es die Kommission als sinnvoll, dass das KSW keine Senkung der Fluktuationsrate anstrebt.

Angesichts des Personalmangels vor allem in der Pflege ist es wichtig, dass Personen, die das KSW verlassen, nicht die Branche wechseln. Mit einer Alumni-Organisation wird der Kontakt mit ehemaligen Mitarbeitenden gehalten. Gute Erfahrungen macht das KSW auch mit niederprozentigen Pensen, die im Anschluss an eine Mutterschaft an-

geboden werden und mit der Zeit wieder gesteigert werden können. Damit bleiben diese Mitarbeiterinnen dem KSW langfristig erhalten.

Bei der Steigerung des Anteils an Frauen in Kaderpositionen, vor allem bei den Ärztinnen, stösst nicht nur das KSW an Grenzen. Teilpensen anzubieten alleine, genügt nicht, um die Attraktivität von Kaderpositionen zu steigern, es braucht auch eine entsprechende Führungskultur. Das KSW versucht, die Frauenförderung im Familienkontext zu sehen und auch den männlichen Mitarbeitenden vermehrt Teilzeitarbeit zu ermöglichen. Anstatt sich nur auf die Arbeitsbedingungen der weiblichen Mitarbeitenden zu konzentrieren, mache es Sinn, familienfreundliche Bedingungen für beide Geschlechter zu schaffen. Die Teilzeitarbeit von männlichen Mitarbeitenden hat am KSW in den letzten Jahren laufend zugenommen. Trotzdem bleibt die Zahl der Bewerbungen von Frauen für Kaderstellen immer noch sehr tief.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit begrüsst es, dass das KSW versucht, mit geeigneten Massnahmen die Chancengleichheit von Frauen insbesondere bei Karriereschritten und bei der Besetzung von Kaderstellen zu fördern.

6. Mehrkosten Kantonsapotheke zulasten KSW

Hauptaufgabe der Kantonsapotheke Zürich (KAZ) ist die Versorgung des Universitätsspitals Zürich (USZ), des KSW und der psychiatrischen Institutionen im Kanton Zürich mit Arzneimitteln. Sie unterstützt zudem die Spitäler bei der Patientenbehandlung mit pharmazeutischem Knowhow. Darüber hinaus ist die Kantonsapotheke Partnerin zahlreicher weiterer Krankenhäuser und Institutionen im Kanton Zürich und stellt in besonderen und ausserordentlichen Lagen die Heilmittelversorgung des Kantons Zürich sicher. Die Kantonsapotheke ist eine Verwaltungsabteilung der Gesundheitsdirektion.

Um die Bewilligung durch Swissmedic zu behalten, musste die Kantonsapotheke Anfang 2017 von ihrem alten Standort am USZ in einen den gesetzlichen Auflagen entsprechenden Neubau in Schlieren umziehen. Das Gebäude wurde von der Gewerbe- und Handelszentrum Schlieren AG erstellt und für 4,9 Mio. Franken jährlich an die Kantonsapotheke vermietet. Für die Einrichtung des Betriebs und der Arbeitsplätze hat der Regierungsrat einen Kredit in der Höhe von 15,7 Mio. Franken bewilligt. Gemäss einem Beschluss der Gesundheitsdirektion werden die Kosten durch den Neubau den Kunden der KAZ neu mit Vollkosten, den früher nicht vorhandenen Abschreibungen und aufgrund einer Marktmiete verrechnet. Früher waren die Mietkosten vom Universitätsspital quersubventioniert worden. Gemäss dem Beschluss der

Gesundheitsdirektion sollen die Hauptkunden USZ und KSW den grössten Teil der höheren Kosten in Form einer Pauschalrechnung proportional zu ihrem Umsatz tragen.

Bis 2016 hat das KSW laut Aussagen seiner Verantwortlichen die Kosten für die Kantonsapotheke über die Margen der bezogenen Medikamente getragen. Im Geschäftsjahr 2017 hat das KSW nun erstmals 2,3 Mio. Franken an die jährlichen Mehrkosten der Kantonsapotheke in der Höhe von insgesamt 10 Mio. Franken bezahlen müssen. Dieser Effekt hat das Ergebnis des KSW belastet und wird auch in Zukunft anfallen.

Die Kosten für den neuen Standort der KAZ in Schlieren wurden vom Regierungsrat als gebundene Kosten ohne Beschluss des Kantonsrates bewilligt. Dass diese Kosten nun den Leistungsabholenden verrechnet werden, findet die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit, insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Ausgliederung der Kantonsapotheke per 1. Januar 2020, stossend.

7. Abschliessende Bemerkungen

Das KSW ist ein gut geführtes Spital, das seinen Leistungsauftrag mit grossem Engagement erfüllt. Alle Fragen der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit wurden von der Gesundheitsdirektion und den Verantwortlichen des KSW offen beantwortet. Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit dankt der Gesundheitsdirektion, dem Spitalrat und der Spitaldirektion für die gute Zusammenarbeit und allen Mitarbeitenden des KSW für ihr grosses Engagement zum Wohl der Patientinnen und Patienten.

8. Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Jahresbericht 2017 des Kantonsspitals Winterthur zu genehmigen.