

6. Rollenkonflikt des Regierungsrates in der Kantonsspital Winterthur AG

Interpellation Kaspar Bütikofer (AL, Zürich), Andreas Daurù (SP, Winterthur) und Kathy Steiner (Grüne, Zürich) vom 6. März 2017

KR-Nr. 63/2017, RRB-Nr. 385/26. April 2017

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

In der Weisung 5153 betreffend Kantonsspital Winterthur AG rechtfertigt der Regierungsrat die Umwandlung des als Anstalt geführten KSW in eine Aktiengesellschaft mit dem sogenannten Rollenkonflikt der Gesundheitsdirektion als Besitzerin und Regulatorin. Auf Seite 5 der Weisung schreibt der Regierungsrat: «Andererseits nimmt der Kanton als Regulator, Gewährleister der Spitalversorgung und gleichzeitig Betreiber eigener Spitäler verschiedene, teils widersprüchliche Rollen ein. Er setzt die Rahmenbedingungen für einen regulierten Spitalwettbewerb, an dem er mit eigenen Leistungserbringern teilnimmt, und er vergibt Leistungsaufträge und Subventionen, um die er sich mit eigenen Spitälern in Konkurrenz zu anderen Leistungserbringern bewirbt. Er genehmigt Tarife für seine eigenen Spitäler oder legt Tarife für eigene Spitäler wie für deren Konkurrenten hoheitlich fest. Diese Vermischung der hoheitlichen Funktionen und der Leistungserbringerrolle wird im Gesundheitswesen zunehmend kritisch betrachtet.» Gegen den Vorschlag einer Minderheit, wonach die Aktionärsrechte des Regierungsrates bei der Finanzdirektion und die Aufgaben als Regulator und Gewährleister bei der Gesundheitsdirektion anzusiedeln seien, wandte der Gesundheitsdirektor in der ersten Lesung der Vorlage durch den Kantonsrat vom 26. September 2016 ein: «Es ist Aufgabe des Regierungsrates, sich zu organisieren. Überlassen Sie es ihr, wann sie wem, wie, welches Mandat und welche Aufgaben überträgt.» Der vom Regierungsrat ins Feld geführte Rollenkonflikt kann allein durch die Rechtsformänderung nicht gelöst werden. Gerne möchten wir vom Regierungsrat wissen, wie er sich inzwischen organisiert hat bzw. sich organisieren wird, damit der sogenannte Rollenkonflikt gelöst werden kann.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist es zutreffend, dass alleine durch die Umwandlung des KSW von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft der sogenannte «Rollenkonflikt» nicht gelöst ist, wenn sowohl die Aktionärsrechte wie die Aufgaben als Regulator und Gewährleister bei derselben Direktion angesiedelt bleiben?
2. Erachtet der Regierungsrat die Aufteilung der Aktionärsrechte und der Aufgaben als Regulator sowie Gewährleister auf zwei Direktionen als der richtige Weg?
3. Gibt es alternative Möglichkeiten, um den «Rollenkonflikt» zu lösen?
4. Welche Positionen nehmen die Gesundheitsdirektion und die Finanzdirektion bzw. weitere Direktionen in dieser Frage ein?
5. Hat das Stimmvolk im Hinblick auf den Urnengang vom 21. Mai 2017 über das KSW-AG-Gesetz ein Recht darauf zu wissen, wie der «Rollenkonflikt» gelöst werden soll?

Teilprotokoll – Kantonsrat, 3. Sitzung vom 20. Mai 2019

6. Welche Direktion hat den Auftrag an eine Head-Hunter-Firma erteilt, damit die Funktion von Spitalrats-/Verwaltungsrats-Präsident/in sowie Mitglieder des Spitalrats/Verwaltungsrates der PUK und ipw ausgeschrieben werden?

Der Regierungsrat antwortet auf Antrag der Gesundheitsdirektion wie folgt:

Zu Frage 1:

Mit der Umwandlung der Anstalt KSW in eine Aktiengesellschaft im Besitz des Kantons und dem damit einhergehenden Erlass einer Eigentümerstrategie (einschliesslich Berichtswesen) sowie der Übertragung der Liegenschaften im Bau-recht auf die AG werden die Rollen weiter geklärt, aber nicht vollständig entflochten.

Zu Fragen 2 und 3:

Gemäss Richtlinie 11 des Regierungsrates zur Public Corporate Governance be-stehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten für die Auseinanderhaltung der Rolle des Eigentümers (zu der auch die Wahrung der Aktionärsrechte gehört) und jener des Gewährleisters bzw. Regulators: a) durch Aufteilung auf zwei Direktionen; b) durch organisatorische Trennung innerhalb einer Direktion. Im Falle der kan-tonalen Spitäler hat der Regierungsrat entschieden, die beiden Rollen über eine organisatorische Trennung innerhalb der Gesundheitsdirektion auseinanderzuhal-ten. Für die Versorgungsgewährleistung und -regulierung ist in der Gesundheits-direktion das Geschäftsfeld «Gesundheitsversorgung», für die Wahrnehmung der Eigentümerrolle das Geschäftsfeld «Dienste» zuständig. Beide Geschäftsfeldver-antwortliche sind Mitglieder der Geschäftsleitung der Gesundheitsdirektion.

Zu Frage 4:

Die Frage der Rollentrennung zwischen Eigentümer einerseits und Gewährleister bzw. Regulator andererseits stellt sich bei vielen Beteiligungen des Kantons. Stets wägt der Regierungsrat sorgfältig zwischen den in der Beantwortung der Frage 2 erwähnten beiden Optionen ab und fällt einen entsprechenden Entscheid.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat hat seine Absichten im Zusammenhang mit den Verselbststän-digungsvorlagen nie versteckt, sondern vollständig transparent gemacht. Sie sind aus den Gesetzesvorlagen und den dazugehörigen Weisungen und aus den Pro-tokollen der Kantonsratsdebatten ersichtlich. Die Stimmberechtigten wissen um diese Absichten und entscheiden in vollständiger Klarheit über die angestrebten Ziele.

Zu Frage 6:

Die Gesundheitsdirektion.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): An dieser Stelle möchte ich mich beim Regie-rungsrat für die Beantwortung der Interpellation bedanken. Auslöser dieser Inter-pellation war die Argumentation der Gesundheitsdirektion bei der Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur in eine Aktiengesellschaft. Die Umwandlung

wurde damals damit begründet, dass die Gesundheitsdirektion eine Doppelrolle ausübe. Sie sei einerseits Besitzerin des Spitals, andererseits sei sie Bestellerin und Regulatorin im Gesundheitsmarkt. Ähnlich wurde auch bei der heutigen Vorlage zur Kantonsapothek Zürich argumentiert. Doch muss gesagt werden, dass dieser Rollenkonflikt politisch gewollt ist. Er ist Teil einer Service-public-Aufgabe. Diesen Rollenkonflikt haben wir nicht nur im Gesundheitswesen, sondern beispielsweise auch in der Stromversorgung. Auch dort ist der Staat einerseits Leistungserbringer und andererseits ist er Regulator im Strommarkt. Dieser Rollenkonflikt ist also dem Service public inhärent. Es ist also nicht die Frage des Rollenkonflikts an und für sich, die sich stellt, sondern es stellt sich die Frage, wie mit diesem Rollenkonflikt umgegangen wird. Hier haben wir nämlich eine Compliance-Thematik, und es stellt sich die Frage, wie diese erkannt und gelöst wird. Denn selbst wenn die Gesundheitsdirektion das Kantonsspital in eine Aktiengesellschaft umgewandelt hätte, wäre sie weiterhin Besitzerin des Spitals und weiterhin auch Regulatorin gewesen. Der Rollenkonflikt hätte also weiter bestanden. Nun, die Privatisierung ist weg vom Tisch, aber das Compliance-Problem besteht weiterhin.

Die Gesundheitsdirektion schreibt denn auch in der Interpellation, dass sie das Compliance-Problem so löse, dass die Besitzerrolle in einer anderen Abteilung angesiedelt sei als die Bestellerrolle. Aber dies ist die unbefriedigendste von allen möglichen Lösungen. Und wo das hinführt, sehen wir bei der Eigentümerstrategie. Dort haben wir beispielsweise eine unbefriedigende Immobilienstrategie, und wir sehen, dass hier die Gesundheitsdirektion mit sich selbst im Konflikt ist: Sie will einerseits eine Immobilienstrategie, die sie als Bestellerin wenig kostet. Andererseits müsste sie als Eigentümer eigentlich dafür sorgen, dass das Spital dem Kanton nicht zusätzliche Kosten aufbürdet. Was dann herausgekommen ist, ist eine nichtssagende Eigentümerstrategie. Ich bin überzeugt, wenn die Eignerrolle beim Spital beispielsweise bei der Finanzdirektion angesiedelt worden wäre, hätten wir eine ganz andere Eigentümerstrategie und eine griffige Immobilienstrategie für das KSW.

Gut, das ist soweit mal Vergangenheitsbewältigung. Ich wünsche mir von der neuen Gesundheitsdirektorin (*Regierungsrätin Natalie Rickli*) in diesem Bereich mehr Transparenz. Besten Dank.

Andreas Daurù (SP, Winterthur): Im Rahmen der Abstimmung über die Privatisierung der beiden Spitäler beziehungsweise Kliniken KSW und ipw war eines der Hauptargumente der Regierung für eine solche Privatisierung, dass hier eben ein Rollenkonflikt bestehe und dieser dringend gelöst werden müsse. Daher brauche es nun diese Umwandlung der Rechtsform in eine AG. Von unserer Seite her haben wir immer gesagt, dass wir keinen Rollenkonflikt sehen und dieser auch nicht wirklich existiert. Der Kanton muss die Gesundheitsversorgung sicherstellen und ist schlussendlich auch dafür zuständig, dass die Spitäler diese wahrnehmen. Wir haben noch nie ein Problem darin gesehen, dass der Kanton bei seinen Spitalern sowohl Auftraggeber wie auch Auftragnehmer ist sowie die Tarife und

Subventionen festsetzt. Das ist unserer Meinung nach – und da möchte ich mich meinem Vorredner anschliessen – eine normale Vorgehensweise bei einem Service public, wie die Gesundheitsversorgung einer ist; genau so wie bei der Bildung, der Polizei und so weiter.

Umso spannender ist es, dass die Regierung anscheinend das Problem ja nun doch auch nicht so schwerwiegend einschätzt. Sie gibt selber zu, dass die Entflechtung auch einer allfälligen AG, die ja dann zum Glück verhindert worden ist, immer noch nicht vollständig gewesen wäre. Und sie sagt damit insgeheim auch, dass das Ziel auch nicht wirklich erreicht worden wäre, bis die Mehrheit der Aktien verkauft gewesen wäre, was wahrscheinlich auch mit der erwähnten Absicht in der Antwort auf Frage 5 gemeint ist.

Ob das übrigens alles damals wirklich so transparent im Abstimmungskampf zum Ausdruck gekommen ist, sei einmal dahingestellt. Wir sind der Meinung, dass vor allem die Referendumsführerinnen und -führer dazu beigetragen haben, dass dies in der Abstimmung dann schlussendlich klar zum Ausdruck kam. Nun gut, wie schon vorher gesagt: Es ist Vergangenheitsbewältigung. Die weise Entscheidung der Bevölkerung im Mai 2017 hat diese Spitäler nicht in eine AG umgewandelt. Die Frage ist daher nun nicht mehr relevant. Es bleibt unserer Meinung nach aber auch im Nachhinein immer noch offen, ob eine anscheinend so wichtige Trennung der Hüte beziehungsweise die Lösung eines anscheinenden Rollenkonflikts nun wirklich gelungen ist. Durch eine lediglich organisatorische Trennung innerhalb der Direktion wäre dem sicher auch nicht – oder nur durch einen kleinen Teil – entsprochen worden, was wiederum zeigt: Der Rollenkonflikt ist anscheinend doch gar nicht so relevant, wie vor der Abstimmung von der Gesundheitsdirektion immer wieder gebetsmühlenartig betont. Zum Glück fiel auch die Bevölkerung nicht darauf herein. Vielen Dank.

Daniel Häuptli (GLP, Zürich): Diese Interpellation wurde bekanntlich vor dem Hintergrund der Volksabstimmung lanciert, der Volksabstimmung zur Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft. Heute ist das KSW keine Aktiengesellschaft und von daher möchte ich mich mit Verweis auf die Ratseffizienz sehr kurz halten.

Die Grünliberalen haben immer Anträge unterstützt, die Spitäler unter die Finanzdirektion zu bringen. Wir sind dabei unterlegen, wir respektieren das, werden uns aber, wenn wieder eine Gelegenheit besteht, wieder dafür einsetzen.

Regierungsrätin Natalie Rickli: Wie Kantonsrat Häuptli richtig festgestellt hat, wurde die Interpellation in der Annahme eingereicht – und die Antwort des Regierungsrates basiert auch darauf –, dass das KSW in eine Aktiengesellschaft umgewandelt würde. Dieses Vorhaben ist bekanntlich in der Volksabstimmung vom Mai 2017 gescheitert, und das KSW ist heute weiterhin eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, welchem allerdings durch die per 1. Januar 2019 in Kraft getretene Teilrevision des KSW-Gesetzes umfassendere strategisch-operative

Kompetenzen zugestanden wurden. Der Regierungsrat hat sich entschieden, die beiden Rollen des Eigentümers einerseits wie auch des Gewährleisters und Regulators andererseits bei der Gesundheitsdirektion zu belassen. Dort sind sie heute jedoch auf zwei Geschäftsfelder aufgeteilt, womit die Anforderungen der Richtlinien zur Public Corporate Governance, wie auch schon in der Antwort des Regierungsrates ausgeführt, erfüllt sind.

Ich kann Ihnen sagen: Ich kenne das Thema gut aus meiner bisherigen Tätigkeit als Nationalrätin in der Verkehrs- und Fernmeldekommission – dort hat es sich allerdings mehr um die Swisscom (*Schweizer Telekomunternehmen*), die SRG (*Schweizerische Radio und Fernsehgesellschaft*) und die Post gehandelt –, daher weiss ich, dass es wichtig ist, dass die Verwaltung und auch ich als Gesundheitsdirektorin hier die Aufsichtsfunktion korrekt wahrnehmen. Vielen Dank.

Ratspräsident Dieter Kläy: Der Interpellant hat seine Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.