

Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2011

4763 c

**Beschluss des Kantonsrates
über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten
zum Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz
vom 2. Mai 2011
(Abstimmungsempfehlung)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (Hauptvorlage), die Variante zu diesem Gesetz mit Zukunfts- und Stützungsfonds und der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals» werden den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

II. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, sowohl das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Hauptvorlage) als auch die Variante als auch den Gegenvorschlag anzunehmen. Zudem wird ihnen empfohlen, in den Stichfragen die Hauptvorlage sowohl der Variante als auch dem Gegenvorschlag vorzuziehen.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Referendumskomitee (VPOD Zürich, Postfach 8180, 8036 Zürich).

Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (SPFG) hat folgenden Wortlaut:

Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG)

(vom 2. Mai 2011)

Wortlaut gemäss Kantonsratsbeschluss vom 2. Mai 2011, veröffentlicht im Amtsblatt 2011, Seiten 1392 ff. (OS 66, 513).

Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals» hat folgenden Wortlaut (ABI 2011, 2785 f.):

Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG)

(vom 2. Mai 2011)

§§ 1–4 unverändert.

b. Anforderungen an die Leistungserbringer

§ 5. ¹ Leistungsaufträge können Spitalern und Geburtshäusern erteilt werden, die

lit. a–g unverändert;

- h. ausreichende und qualifizierte Personalbestände sicherstellen,
- i. orts- und branchenübliche Löhne und Entschädigungen bezahlen,
- j. Anstellungs- und Arbeitsbedingungen gewährleisten, die insbesondere hinsichtlich Arbeitszeiten, Entlohnung, Entschädigungen und Sozialleistungen mindestens dem Personalrecht des Kantons Zürich entsprechen.

Abs. 2 und 3 unverändert.

§§ 6–30 und Anhang unverändert.

Begründung

«Eine gute und sichere Gesundheitsversorgung braucht qualifiziertes, motiviertes und fair bezahltes Gesundheitspersonal. Ausgerechnet das Gesundheitspersonal wurde jedoch im Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vergessen. Jetzt, wo die Fallkostenpauschalen (DRG) eingeführt werden, braucht es jedoch zwingend Schutzbestimmungen für die PatientInnen und das Personal. Das will dieser Gegenvorschlag: Seine griffigen Bestimmungen sind eine Garantie dafür, dass alle Spitäler und Kliniken gleich lange Spiesse haben und mit ausreichendem und qualifiziertem Personal arbeiten können. Dieser Gegenvorschlag soll als Ergänzung zu diesem Gesetz gelten – unbesehen davon, ob die Stimmberechtigten der Hauptvorlage A oder der Variante B mit Zukunfts- und Unterstützungsfonds zustimmen.»

Weisung

1. Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (SPFG); Hauptvorlage und Variante

Das mit Beschluss vom 21. Dezember 2007 revidierte Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) wird die Schweizer Spitallandschaft grundlegend verändern. Eine der Hauptfolgen der Revision ist die auf den 1. Januar 2012 erfolgende Umstellung auf ein neues Finanzierungssystem mit Fallpauschalen (SwissDRG-Fallpauschalensystem), das gemeinsam von den Leistungserbringern, den Versicherern und den Kantonen entwickelt wurde. Der Kanton musste seine Spitalfinanzierungs- und -planungsbestimmungen vollständig überarbeiten, um den Neuerungen Rechnung zu tragen. Der Kantonsrat beschloss am 2. Mai 2011 nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. Januar 2011 und denjenigen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 4. April 2011 den Erlass des neuen SPFG mit 119 Ja zu 35 Nein (bei 0 Enthaltungen). Die Vorlage besteht aus einem Teil A (Hauptvorlage) und einem Teil B (Variante im Sinne von Art. 34 Kantonsverfassung [KV, LS 101] mit Zukunfts- und Stützungsfonds). Mit Bezug auf Referendum und Inkrafttreten fasste der Rat folgende Beschlüsse (ABI 2011, 1392):

- Die Hauptvorlage (Teil A) untersteht dem fakultativen Referendum. Wird das Referendum ergriffen, werden die Hauptvorlage und die Variante (Teil B) den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Kommt kein Referendum zustande, gilt die Hauptvorlage.
- Das Gesetz wird nach Art. 37 KV als dringlich erklärt und tritt auf den 1. Januar 2012 in Kraft. Wird das Referendum ergriffen, die Volksabstimmung aber erst nach dem 31. Dezember 2011 durchgeführt, tritt auf den 1. Januar 2012 die Hauptvorlage in Kraft. Wird in der Volksabstimmung die Variante gemäss Teil B der Vorlage angenommen, tritt diese rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft.

Hieraus folgt, dass der Kantonsrat für den Fall einer Volksabstimmung den Stimmberechtigten empfiehlt, Teil A und Teil B des Kantonsratsbeschlusses vom 2. Mai 2011 anzunehmen und bei der Stichfrage Teil A dem Teil B vorzuziehen. Bezüglich der Stichfrage nimmt der Regierungsrat aus den im Antrag von 19. Januar 2011 betreffend Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (Vorlage 4763) dargelegten Gründen weiterhin eine abweichende Haltung ein und gibt deshalb der Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds (Teil B) den Vorzug.

2. Referendum mit Gegenvorschlag

Der VPOD bzw. ein von ihm unterstütztes Referendumskomitee ergriff gestützt auf Art. 35 KV das Referendum und reichte am 5. Juli 2011 einen ausformulierten Gegenvorschlag mit dem Titel «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals» ein. Dieser verlangt die Aufnahme von Bestimmungen zur Sicherstellung von Personalbestand und Anstellungsbedingungen. Zur Begründung wird angeführt, eine gute und sichere Gesundheitsversorgung brauche qualifiziertes, motiviertes und fair bezahltes Gesundheitspersonal. Die Einführung der Fallkostenpauschalen verlange entsprechende Schutzbestimmungen im SPFG. Der Gegenvorschlag biete Garantie dafür, dass alle Spitäler und Kliniken gleich lange Spiesse erhielten und mit ausreichendem und qualifiziertem Personal arbeiten könnten. Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten soll der Gegenvorschlag als Ergänzung des SPFG gelten, und zwar unabhängig davon, ob die Stimmberechtigten der Hauptvorlage (Teil A) oder der Variante mit Zukunfts- und Unterstützungsfonds zustimmen (Teil B). Die Direktion der Justiz und des Innern stellte mit Verfügung vom 26. September 2011 das Zustandekommen des Referendums fest (ABl 2011, 2785).

3. Haltung des Regierungsrates zum Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag verlangt zunächst die Sicherstellung ausreichender und qualifizierter Personalbestände. Diesem Anliegen wird im Wesentlichen bereits mit Art. 39 Abs. 1 lit. a und b KVG Rechnung getragen, wonach die Spitäler eine ausreichende ärztliche Betreuung gewährleisten und über das erforderliche Fachpersonal verfügen müssen. Zudem wird die gesundheitspolizeiliche Bewilligung, über die jedes Spital verfügen muss, von der Gesundheitsdirektion nur erteilt, wenn ein Spital über das für eine fachgerechte Versorgung der Patientinnen und Patienten notwendige Personal verfügt, für eine zweckmässige Pflege eingerichtet ist und gewährleistet, dass Behandlungen nur von Ärztinnen und Ärzten mit entsprechendem Facharzttitel durchgeführt werden (vgl. § 36 Gesundheitsgesetz, LS 810.1). In Ergänzung hierzu verlangt das SPFG in § 5 von den Leistungserbringern, dass sie über genügende Untersuchungs- und Behandlungskapazitäten und über ein Qualitätssicherungskonzept verfügen, dass sie die Aufnahmebereitschaft gewährleisten und dass sie die Aus- und Weiterbildung einer im Verhältnis zum gesamtkantonalen Bedarf angemessenen Zahl von Angehörigen der Berufe des Gesundheitswesens sicherstellen. Diese Anforderungen werden von der Gesundheitsdirektion im Rahmen der Spitalliste 2012 bei der regelmässigen Überprüfung der Leistungsaufträge kontrolliert. Sie lassen sich nur erfüllen, wenn die Leistungserbringer über ausreichendes und qualifiziertes Personal verfügen. Daraus folgt, dass dem Anliegen der Referendumsvorlage im Wesentlichen bereits ohne die mit dem Gegenvorschlag geforderten Ergänzungen Rechnung getragen wird. Dieser Teil der Referendumsvorlage erweist sich somit als überflüssig. Er verstösst jedoch nicht gegen übergeordnetes Recht und ist deshalb den Stimmberechtigten vorzulegen.

Weiter verlangt der Gegenvorschlag, dass die Listenspitäler orts- und branchenübliche Löhne zu bezahlen haben und dass die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen insbesondere hinsichtlich Arbeitszeiten, Entlohnung, Entschädigungen und Sozialleistungen mindestens dem Personalrecht des Kantons Zürich zu entsprechen haben. Eine solche Bestimmung ginge, anders als die Forderung nach der Sicherung von Personalbeständen, über die in der Hauptvorlage des SPFG bzw. der Variante enthaltenen Regelungen hinaus und würde wesentlich in die Autonomie der privaten Leistungserbringer eingreifen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Bestimmungen des SPFG lediglich auf Spitäler mit kantonalem Leistungsauftrag angewendet werden. Diese Leistungsaufträge sind mit Versorgungsverpflichtungen einerseits und garantierten Beitragsleistungen in der Grundversicherung andererseits verbunden. Die Einbindung in ein solches System und die

sich daraus für die Leistungserbringer ergebenden Vorteile können grundsätzlich zur Begründung der Verpflichtung der Leistungserbringer, das kantonale Personalrecht anzuwenden, herangezogen werden. Ein eindeutiger Verstoß gegen übergeordnetes Recht ist nicht ersichtlich, weshalb auch dieser Teil der Referendumsvorlage den Stimmberechtigten vorzulegen ist. Die Verpflichtung aller Spitäler, das kantonale Personalrecht anzuwenden, vermag indessen inhaltlich nicht zu überzeugen: Mit einer Bestimmung, die verlangt, dass die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen dem Standard des Personalrechts des Kantons Zürich entsprechen, würde stark in den Wettbewerb eingegriffen. Die Gleichschaltung der Arbeitsbedingungen für Dutzende von Leistungserbringern der Spitalliste mit Zehntausenden von Angestellten würde überdies den vom KVG angestrebten Wettbewerb unter den Leistungserbringern behindern. Insbesondere sollte den Spitälern nicht die Möglichkeit genommen werden, besonderen Verhältnissen entsprechende Arbeits- und Anstellungsbedingungen anzubieten. Auch ohne solche Bestimmungen bewegen sich die Lohn- und Anstellungsbedingungen für Spitalpersonal im Kanton Zürich in einem verhältnismässig engen Rahmen; kein Leistungserbringer kann es sich erlauben, erheblich von den üblichen Bedingungen zum Nachteil des Personals abzuweichen, da er Kündigungen der in vielen Bereichen schwer zu rekrutierenden Angestellten befürchten müsste. Der Gegenvorschlag erweist sich somit auch in diesem Punkt als nicht sachgerecht.

4. Antrag

Das SPFG macht die finanzielle Belastung für die öffentliche Hand berechenbarer und schafft Rechtssicherheit. Würde das SPFG ganz verworfen, wäre mit jährlichen Mehrkosten für Staat und Gemeinden von über 300 Mio. Franken zu rechnen. Zudem müsste die mit dem SPFG vom Kantonsrat beschlossene Aufteilung der Versorgungs- und Finanzierungsverantwortung zwischen Staat und Gemeinden wieder rückgängig gemacht werden. Alle drei Vorlagen enthalten das gesamte Gesetz; der Unterschied besteht lediglich darin, dass Teil B den Zukunfts- und Stützungsfonds enthält und dass der Gegenvorschlag die Aufnahme von Bestimmungen zur Sicherstellung von Personalbestand und Anstellungsbedingungen verlangt. Selbst wenn letztere Bestimmungen – wie oben ausgeführt – als nicht sachgerecht angesehen werden, wäre ein SPFG, das sie enthält, der Ablehnung des gesamten Gesetzes vorzuziehen. Deshalb sind alle drei Varianten anzunehmen. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, den Stimmberechtigten zu empfehlen,

sowohl der Hauptvorlage als auch der Variante als auch dem Gegenvorschlag zuzustimmen und in den Stichfragen die Hauptvorlage sowohl der Variante als auch dem Gegenvorschlag vorzuziehen. Das Abstimmungsverfahren hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 26. Oktober 2011 festgelegt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi