



6. Juni 2014

Effizienz: Der Wert der klaren Spielregeln

Inputreferat von Regierungsrat Dr. Thomas Heiniger, Management-Tagung Hirslanden

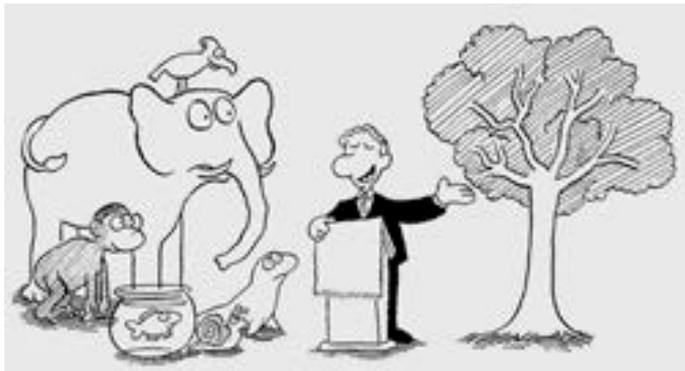
Sehr geehrte Damen und Herren

Es freut mich ausserordentlich, dass ich heute an Ihrer Management-Tagung ein paar einleitende Gedanken ausführen darf. Das ist vor allem deshalb nicht selbstverständlich, weil Ihr Tagungsthema «Effizienz» heisst. Wird doch die Politik oft als ineffizient kritisiert. Die Wege seien lang, die Prozesse langsam. Politik als Sinnbild für Ineffizienz.

Danke, dass Sie mir also dennoch die Gelegenheit geben, mich zum Thema Effizienz zu äussern. Das will ich entlang von drei Überlegungen tun:

1. Effizienz – ein relativer Begriff
2. Politik als bewusst «unführbares» System
3. Der Wert der klaren Spielregeln

1. Effizienz – ein relativer Begriff



«Damit es gerecht ist, erhalten Sie alle dieselbe Aufgabe:
Klettern Sie auf diesen Baum!»

Wenn Sie, verehrte Damen und Herren, sich gestern und heute mit dem Thema Effizienz befassen, dann müssen Sie sich ja fragen, mit welchem Ziel oder in wessen Interesse Sie Effizienz anstreben. Insbesondere wenn der Gesundheitsdirektor anwesend ist, muss Ihre Antwort natürlich wie aus der Pistole geschossen heissen: Zum Wohle der Patienten.

Ihre Patientinnen und Patienten sollen keine unnötigen Wartezeiten ertragen und keine unnötig langen Spitalaufenthalte erdulden müssen. Effiziente Betreuung und Behandlung – das ist es, was Ihre Patienten erwarten und bekommen sollen. Verbunden mit höchster Qualität und optimaler Wirksamkeit, das versteht sich von selbst.

Schön. Aber das Wohl der Patienten ist nicht der einzige Antrieb. Ihr Streben nach einer effizienten Dienstleistung geschieht letztlich im Interesse des Unternehmens. Dieses soll

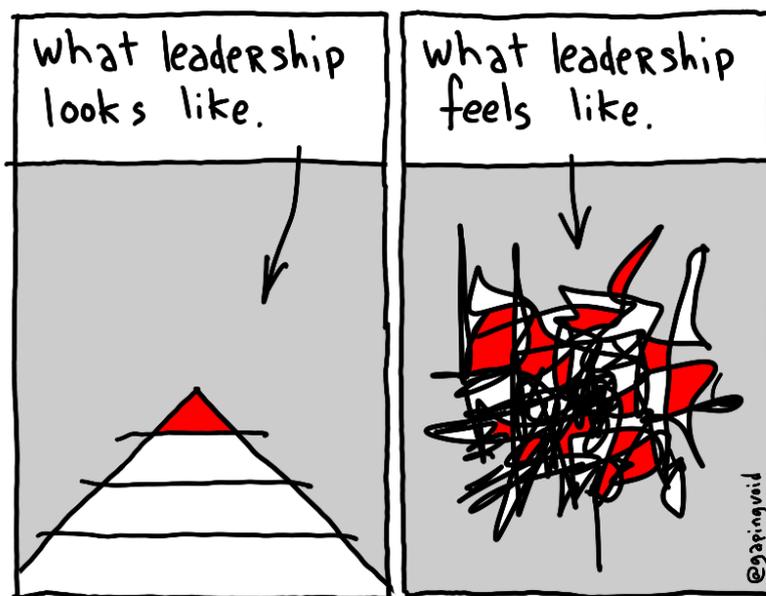
gewinnbringend sein. Bei allem Herz, das in der Gesundheitsversorgung steckt:
Eine Privatklinik-Gruppe wie Hirslanden will erfolgreich sein im Markt – und Erfolg misst sich eben auch mit Geschäftszahlen.

An Zahlen ist selbstverständlich auch die Politik interessiert. Jedoch nicht am Gewinn, sondern an der Bezahlbarkeit orientiert. Im Interesse aller. In der Politik geht es immer um das öffentliche Interesse und damit um ein Gesamtinteresse. Ob auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene, wir haben es stets mit den unterschiedlichsten Anspruchsgruppen und damit mit einer Vielfalt von Interessen, von Einzelinteressen zu tun: Steuerzahler, Patienten, Versicherer, Leistungserbringer etc.

Die Aufgabe der Politik ist es, bestmögliche Rahmenbedingungen nicht für jeden, sondern für alle zu schaffen. Sie wägt ab, sucht den Ausgleich und muss diejenige Lösung finden, die am meisten Anspruchsgruppen zufriedenstellt. Dass es bei diesem Abwägen und Ausgleichen nicht in erster Linie um Effizienz geht, sondern um den langfristigen Erfolg und damit Zufriedenheit und Wohlergehen – darin dürften Sie mit mir einig gehen, meine Damen und Herren. Effizienz ist ein relativer Begriff. Er hat im Politsystem eine ganz andere Bedeutung als in einem Unternehmen. Effizient ist die Politik schon dann, wenn es zu einer Lösung kommt. Anstatt zu einer Blockade.

Ich komme zu meinem zweiten Gedanken:

2. Politik als bewusst «unführbares» System



Auch das muss man sich einmal vor Augen führen: Unser Politsystem ist ganz bewusst «unführbar» angelegt. Die Gewaltentrennung – Legislative, Exekutive, Judikative – sorgt für eine Machtteilung. Anders als in einem absolutistischen statt aufgeklärten System. Darum ist, anders als dort, das eigentliche, das direkte, effiziente Führen des Staates gar nicht möglich; die Gewaltentrennung sorgt dafür, dass keine Machtkonzentration entsteht. Pures Gift für die Effizienz.



Zu diesem Nebeneinander von Exekutive, Legislative und Judikative mit unterschiedlichen Aufgaben kommt noch etwas hinzu: Die Exekutive ist der Legislative unterstellt. Der Kantonsrat hat die Oberaufsicht über den Regierungsrat. Diese eigentlich systemfremde Unterstellung sorgt für ein Spannungsfeld, das den Umgang mit den unterschiedlichen Rollen erschwert. Doppeltes Gift.

Was hilft? Ein gemeinsames Verständnis. Es braucht ein gemeinsames Verständnis von Führung, von Steuerung und von Kontrolle. Genau damit hat sich der Zürcher Regierungsrat in den vergangenen Monaten intensiv beschäftigt. Unter dem Titel «Public Corporate Governance». Auf den 1. April 2014 haben wir die «Richtlinien über die Public Corporate Governance» in Kraft gesetzt.

In diesen Richtlinien geht es um dieselben Themen, die auch die «Hirslanden-Mutter» Mediclinic International unter dem Titel «Corporate Governance» beschäftigen. Ich lese da von «high standard of discipline, independence, ethics, equity, social responsibility, accountability, cooperation and transparency».

All das sind Schlagworte, von denen auch wir uns leiten lassen. Und so wie wir Richtlinien haben, verfügt Hirslanden bzw. Mediclinic über ein Corporate Governance Manual, das in der gesamten Gruppe ein gemeinsames Verständnis schafft. Alle wissen, welches die Ausgangslage und welches das Ziel ist. Transparenz schafft Handlungsspielraum für den einzelnen, aber auch Verbindlichkeit für alle, und sie ermöglicht Kontrolle. Genau so soll es auch im Kanton sein. Ich will Ihnen unsere Richtlinien anhand von drei zentralen Fragen erläutern, die wir darin klären.

1. Die Richtlinien schaffen Klarheit für Entscheide zur Frage: Welche Leistungen erbringt der Staat selber? Kurz: Make or buy?

Darüber soll nicht von Fall zu Fall individuell entschieden werden, sondern im Grundsatz nach festgelegten Kriterien. Solche Kriterien gab es bis jetzt nicht. Mit den Richtlinien haben wir uns einem liberalen Ansatz verpflichtet: Der Kanton soll sich auf Dienstleistungen mit starkem politischen Steuerungsbedarf oder mit ausgeprägt hoheitlichem Charakter konzentrieren. Ansonsten gilt: Was andere mit mehr Wirksamkeit und besserer Wirtschaftlichkeit erbringen können, das sollen andere tun.

Ich komme zur 2. Frage: Wenn der Kanton Aufgaben ausgelagert, welche Instrumente braucht er für die Steuerung und Aufsicht?

Auch diese sind mit den neuen Richtlinien definiert, zum Beispiel: Eigentümerstrategie, Genehmigung des Geschäftsberichts, Risikomanagement und internes Kontrollsystem.

Die 3. Frage heisst: Wer nimmt wo Einsitz? Wo braucht es ein Regierungsmitglied im obersten Führungsorgan – wo bewusst nicht? Gerade dieser Entscheid ist wichtig, um Rollen- und Interessenskonflikte des Kantons zu reduzieren. Denn Doppel- und Mehrfachrollen sind für den Staat fast unumgänglich. Zum Beispiel in der Gesundheitsversorgung.

Hier hat der Kanton einen verfassungsmässigen Auftrag: Er ist Gewährleister. Gleichzeitig ist er Regulator, Spitalplaner, Spitaleigner und -betreiber, Leistungseinkäufer, Finanzierer oder Schiedsrichter bei der Tarifgestaltung. Böse Zungen behaupten: Wer mit so vielen Hüten jongliert, kann gar nicht effizient sein bei dem, was er tatsächlich tun muss. Ich bin überzeugt: Es ist möglich. Mit ganz klaren Spielregeln. Ich komme damit zum dritten und letzten Gedanken meines Referats.

3. «Der Wert der klaren Spielregeln»



Klaren Spielregeln haben wir uns zum Beispiel bei der Spitalplanung 2012 verpflichtet, von der auch die Klinik Hirslanden direkt betroffen ist. Wir haben dazu nicht nur Spielregeln entwickelt, sondern diese auch konsequent umgesetzt. Das, meine Damen und Herren, hat wesentlich zur Effizienz im Gesamtsystem beigetragen. Transparenz statt verdeckte Planung – das ermöglichte allen ein gezieltes Vorgehen, ersparte Umwege.

Wir haben im Kanton Zürich von Anfang an die neue Spitalplanung mit der neuen Spitalfinanzierung verknüpft. Obwohl der Bund den Kantonen eine Übergangsfrist bis 2015 gewährt hätte, waren wir unter dem Effizienz-Aspekt überzeugt: Wenn per 2012 die neue, leistungsorientierte Spitalfinanzierung in Kraft tritt, dann braucht es auf denselben Zeitpunkt auch die neue, leistungsorientierte Spitalplanung.

Weil beide Neuerungen so eng miteinander verknüpft sind, haben wir sie in demselben Erlass geregelt: Im Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz, dem SPFG. Dieses Gesetz enthält die Spielregeln für unsere Spitalplanung. Es klärt Fragen, die der Bund mit dem revidierten KVG offen gelassen hatte. Das SPFG hat Rechtssicherheit und Verbindlichkeit geschaffen durch

- klare Planungsziele
- klare Anforderungen an Listenspitäler zu Qualität und Wirtschaftlichkeit
- klare Verantwortlichkeiten und damit klare Finanzierungsverhältnisse: Modell 100/0.

Mit dem SPFG haben wir die solide Basis gelegt, um darauf gestützt die Spitalplanung umzusetzen. Auch dabei sind wir von Anfang an transparent vorgegangen: Die Spielregeln



waren für alle Leistungserbringer dieselben und sie waren allen bekannt. Erstmals wurde im Rahmen einer Spitalplanung ein Bewerbungsverfahren durchgeführt. Alle an einem Leistungsauftrag interessierten Spitäler waren eingeladen, sich für ein selber bestimmtes Leistungsspektrum zu bewerben. Dabei war offengelegt, welche Anforderungen mit welcher Leistungsgruppe verbunden sind. Daran orientiert wurden die Bewerbungen nach transparenten und einheitlichen Kriterien evaluiert und schliesslich die Leistungsaufträge vergeben.

Diese neue Spitalplanung hat sich in den vergangenen zwei Jahren in der Praxis bewährt und ist nun auch juristisch ohne Abstriche bestätigt: Das jüngste Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Mai hat die Beschwerde der Klinik Im Park abgewiesen. Es tut mir (heute) leid, dass es sich dabei ausgerechnet um eine Klinik der Hirslanden-Gruppe handelt. Aber es freut mich, weil sich unser transparentes Vorgehen damit als vollumfänglich akzeptiert und richtig erweist.

Das Urteil unterstreicht auch unsere Absicht, dass wir nur dort steuernd eingreifen, wo mit planerischen Entscheiden entweder die Kosten gesenkt oder die medizinische Qualität gesteigert werden können.

Meine Damen und Herren, ich betone es noch einmal: Die Kriterien der Wirtschaftlichkeitsprüfung – und alle anderen Planungskriterien – waren den Leistungserbringern von Anfang an bekannt. Damit haben wir die Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb mit gleich langen Spiessen für alle Spitäler gesetzt. Innerhalb dieses klar definierten Rahmens lassen wir aber möglichst viel unternehmerische Freiheit zu.

Freiheit, die Sie, verehrte Damen und Herren, brauchen, um sich im wettbewerbsorientierten System bestmöglich zu positionieren. Freiheit, die Ihnen den Spielraum lässt, unternehmerische Entscheide zu fällen und erfolgreich zu agieren. Orientiert an Ihren Zielen. Eines davon heisst ganz bestimmt Effizienz.

Ich freue mich, wenn ich mit meinem Beitrag den einen oder anderen Gedanken anstossen und zu einem gemeinsamen Verständnis beitragen kann. Ich wünsche Ihnen in jedem Fall einen spannenden Tag.