

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. November 2018

1124. Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (Erlass Spitalstatut; Genehmigung)

A. Ausgangslage

Am 1. Januar 2018 trat das Gesetz über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich vom 11. September 2017 (PUKG, LS 813.17) in Kraft. Damit wurde die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Zürich geschaffen. Das PUKG regelt in den Grundzügen die Organisation dieser Anstalt. Die weitere Festlegung der anstaltsinternen Organisation obliegt dem Spitalrat. Zu diesem Zweck erlässt der Spitalrat das Spitalstatut (§ 12 Abs. 2 lit. h PUKG). Das Spitalstatut bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 8 lit. e PUKG). Der Spitalrat hat am 25. Januar 2018 einen Entwurf für das Spitalstatut in erster Lesung verabschiedet; er unterbreitete ihn der Gesundheitsdirektion am 13. März 2018 zur Stellungnahme. Nach Prüfung durch die Gesundheitsdirektion, den Gesetzgebungsdienst und die Redaktionskommission des Regierungsrates überarbeitete der Spitalrat das Statut und verabschiedete es mit Zirkularbeschluss vom 4. Oktober 2018. Das Spitalstatut wurde am 12. Oktober 2018 im Amtsblatt veröffentlicht (vgl. § 10 Abs. 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG, LS 175.2] und § 26 Abs. 2 PUKG in Verbindung mit §§ 3 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 14 Abs. 1 Publikationsgesetz [PublG, LS 170.5]). Dagegen wurde keine Beschwerde erhoben.

Die im Hinblick auf die Genehmigung erforderliche Prüfung des Statuts durch den Regierungsrat erfolgt mit Blick auf die Autonomie der PUK als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Zurückhaltung. Im Vordergrund steht dabei die Frage der Übereinstimmung des Statuts mit übergeordnetem Recht. Der Regierungsrat behält sich aber auch eine inhaltliche Korrektur einzelner Bestimmungen vor, wenn dies aus politischen Gründen notwendig erscheint.

B. Erläuterungen

Zum PUK-Statut im Einzelnen ist Folgendes zu bemerken: Im Bereich der Anstaltsorganisation sieht das PUKG eine zweischichtige Führungsstruktur vor. Oberstes Führungsorgan ist der Spitalrat. Er ist verantwortlich für die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge sowie für die strategische Betriebsführung und die betriebliche Aufsicht. Die Geschäftsleitung, der die Spitaldirektorin oder der Spitaldirektor vorsteht, ist dem-

gegenüber verantwortlich für die operative Betriebsführung. Die wesentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten des Spitalrates und der Geschäftsleitung sind in den §§ 12–16 PUKG festgehalten; sie sind somit durch die PUK-Organe selber unveränderbar und unübertragbar. Damit sind die Eckwerte der Führungsstruktur der PUK gesetzlich vorgegeben. Die Aufbauorganisation der Anstalt hingegen legt das Gesetz nicht fest. Vielmehr wird die Organisationskompetenz in § 6 PUKG weitreichend an die PUK delegiert, indem diese Betriebsbereiche in rechtlich eigenständige Einheiten überführen, privatrechtliche Gesellschaften gründen oder sich an anderen Unternehmen beteiligen kann. Eingeschränkt wird diese Organisationskompetenz durch einen Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrates bzw. – im Fall von Beteiligungen, Auslagerungen und Gesellschaftsgründungen – darüber hinaus auch des Kantonsrates (§§ 7 lit. c und 8 lit. c PUKG).

In den Abschnitten A (Allgemeine Bestimmungen) und B (Organe und Gremien der PUK) konkretisiert das Spitalstatut unter Beachtung des vom PUKG vorgegebenen Rahmens den Anstaltszweck und legt die Organe und Gremien des Spitals und deren Aufgaben fest. Bei der Aufgabenzuweisung wird auch die Zuständigkeit des Spitalrates für die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben des Haftungsgesetzes (LS 170.1) und des Gesetzes über die ärztlichen Zusatzhonorare (LS 813.14) geregelt, was zu begrüssen ist.

In § 3 Abs. 2 des Spitalstatuts wird bezüglich der Zusammenarbeit der PUK mit den Hochschulen klargestellt, dass die Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich (LS 415.16) massgebend ist. Dies ist deshalb sinnvoll, weil gewisse Entscheide des Spitalrates im Bereich Forschung und Lehre im Einvernehmen mit der Universität Zürich (UZH) zu fällen sind, wie es §§ 21 und 22 der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich vorsehen. Im PUK-Statut spiegeln sich diese Vorschriften in den §§ 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 11 und lit. d Ziff. 2 (obwohl dort nicht ausdrücklich erwähnt) sowie 11 Abs. 2. Die Mitsprache der UZH bei der Ernennung von Klinikdirektorinnen und -direktoren der PUK hat zur Konsequenz, dass diese Aufgabe des Spitalrates in § 6 Abs. 1 lit. d des Statuts von derjenigen der Ernennung und Abberufung der Spitaldirektorin oder des Spitaldirektors und der weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung unterschieden wird (bei letzterem Geschäft hat die UZH keine Mitsprache). Auch kommt durch die Unterscheidung zum Ausdruck, dass die Genehmigung des Rücktritts von Klinikdirektorinnen und -direktoren in Bezug auf die klinischen Funktionen alleine durch den Spitalrat erfolgt (d. h. ohne Rücksprache mit der UZH). Aus Gründen der Klarheit und der Transparenz ist die gesonderte Zuweisung der Aufgaben des Spitalrates im Bereich des Personalwesens in den Ziff. 1 und 2 des betreffenden Paragraphen sinnvoll.

§ 8 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 des Spitalstatuts hält fest, dass die Geschäftsleitung ihre Organisation, ihre Arbeitsabläufe und ihre Kompetenzordnung in einer Geschäftsordnung festlegt, die vom Spitalrat zu genehmigen ist. Diese Regelung gibt dem Spital den notwendigen Spielraum, die konkrete Ausgestaltung der Geschäftsleitung und ihre Abläufe den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen, wie dies das PUKG auch für den Spitalrat vorsieht. Es bleibt festzuhalten, dass dabei die gesetzlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der Geschäftsleitung gemäss § 16 PUKG stets zu beachten sind. Im Weiteren sieht das Statut in § 6 Abs. 2 vor, dass der Spitalrat einzelne Aufgaben an seine Mitglieder oder an Spitalratsausschüsse und einzelne Geschäfte an nachgeordnete Stellen und Einzelpersonen delegieren kann. In § 8 Abs. 2 ist eine analoge Delegationskompetenz der Geschäftsleitung für Teilaufgaben festgelegt. Dagegen ist nichts einzuwenden, solange die im PUKG gesetzlich festgelegten und damit unübertragbaren Zuständigkeiten des Spitalrates und der Spitaldirektion beachtet werden, was das Statut auch entsprechend klarstellt. Daraus folgt, dass bei den gesetzlichen, nicht delegierbaren Zuständigkeiten gemäss §§ 12–15 PUKG stets der Spitalrat und gemäss § 16 PUKG stets die Geschäftsleitung die erstinstanzlich anordnenden Organe sind, was im Rahmen der Rechtspflege zu berücksichtigen ist. Aus der Beschränkung, dass an nachgeordnete Stellen und Einzelpersonen nur einzelne Geschäfte oder Teilaufgaben delegiert werden können, folgt im Weiteren, dass eine Neuuzuordnung von Aufgaben des Spitalrates und der Geschäftsleitung einer Änderung des Statuts bedürfte, die dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen wäre. Im Interesse der inhaltlichen Übereinstimmung der PUK-Reglemente wird eine analoge Bestimmung zur Kompetenzdelegation auch im Personalreglement aufzunehmen sein.

In den Abschnitten C (Leistungseinheiten) und D (Medizinische Dienstleistungen) des Statuts werden die im PUKG nicht bestimmten Parameter der Aufbauorganisation und die Dienstleistungsangebote im Grundsatz umschrieben. Die PUK ist gegliedert in Kliniken im ärztlichen Bereich und in die Spitaldirektion sowie in die Direktionen Pflege, Therapien und Soziale Arbeit im nichtärztlichen Bereich. Diese beiden Bereiche sind häufigen Anpassungen an veränderte Bedürfnisse ausgesetzt, sodass die weiteren Festlegungen richtigerweise in den nachgeordneten Geschäftsordnungen des Spitals und der Kliniken erfolgen.

Der Abschnitt E (Personalausschuss, § 15) legt fest, dass die PUK über einen Personalausschuss verfügt, der aus Vertreterinnen und Vertretern des Personals besteht und sich selber konstituiert. Die Aufgaben, Rechte und Pflichten dieses Gremiums werden in einem besonderen Reglement des Spitalrates festgelegt. In Abschnitt F (Rechtspflege) wird das anstaltsinterne Rekursverfahren und die Zuständigkeit für prozessleitende An-

ordnungen sowie für bestimmte Erledigungsarten in Rekursverfahren geregelt. Im Bereich der Rechtspflege sieht das PUKG in § 26 grundsätzlich ein zweistufiges Verfahren vor. Anordnungen der Geschäftsleitungsorgane sind beim Spitalrat anzufechten, und gegen dessen Anordnungen steht der Beschwerdeweg ans Verwaltungsgericht offen. Es gibt daher nur eine einzige anstaltsinterne Rekursinstanz. Rekurse an den Regierungsrat sind in jedem Fall ausgeschlossen.

Diese Regelungen stehen mit dem übergeordneten Recht (PUKG und VRG) im Einklang.

C. Würdigung

Das Spitalstatut der PUK konkretisiert die im übergeordneten Recht vorgegebenen Bestimmungen zur Anstaltsorganisation und zur Rechtspflege. Soweit es der Verständlichkeit dient, werden einzelne Bestimmungen des übergeordneten Rechts wiederholt. Das Statut bedarf ergänzender Ausführungsbestimmungen in Form von Organisationsreglementen für Organe und Gremien, Geschäftsordnungen für einzelne Organisationseinheiten oder Reglementen für bestimmte Fachbereiche. Gesamthaft betrachtet bewegen sich die Bestimmungen des PUK-Spitalstatuts innerhalb des Gestaltungsspielraums, den das PUKG einräumt. Das Statut ist inhaltlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar, und es entspricht formal den Rechtsetzungsrichtlinien des Regierungsrates. Es ist in der vorliegenden Form zu genehmigen. Es tritt gemäss seinem § 18 am ersten Tag des zweiten Monats nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Statut der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vom 4. Oktober 2018 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Spitalrat der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, die Bildungsdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli