

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. Dezember 2009

2132. Universitätsspital Zürich, Finanzreglement (Genehmigung)

Das Gesetz über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 (USZG) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Es regelt in den Grundzügen die Organisation des Universitätsspitals Zürich (USZ) als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die weitere Regelung der anstalts-internen Organisation obliegt dem Spitalrat. Er erlässt gemäss § 11 Abs. 3 Ziff. 7 USZG das Spitalstatut, das Personalreglement, das Finanzreglement, die Taxordnung sowie weitere Reglemente, wobei das Spitalstatut, das Personal- und das Finanzreglement der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürfen. Die Prüfung der Reglemente durch den Regierungsrat im Rahmen dieser Genehmigung erfolgt in Anbetracht der Autonomie des USZ als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Zurückhaltung. Im Vordergrund stehen dabei die Fragen der Übereinstimmung der Reglemente mit übergeordnetem Recht und des Vorliegens der Voraussetzungen, unter denen gemäss USZG in den Reglementen vom kantonalen Personal- oder Finanzhaushaltsrecht abgewichen werden darf. Der Regierungsrat behält sich aber auch eine inhaltliche Korrektur einzelner Reglementsbestimmungen vor, wenn dies aus politischen Gründen notwendig erscheint. Die vom Regierungsrat genehmigten Anstaltsreglemente werden gemäss § 1 Abs. 2 des Publikationsgesetzes in der Offiziellen Gesetzessammlung publiziert und haben daher in formaler und sprachlicher Hinsicht den Richtlinien der Rechtsetzung des Regierungsrates vom 21. Dezember 2005 zu genügen, auch wenn das Verfahren zum Erlass der Reglemente der selbstständigen Anstalt USZ nicht der Rechtssetzungsverordnung untersteht (vgl. § 2 Rechtssetzungsverordnung).

Die Direktion Finanzen des Universitätsspitals Zürich gab am 26. November 2008 einen Entwurf des USZ-Finanzreglements (FinReg-USZ) bei der kantonalen Finanzkontrolle, der Finanzverwaltung und der Gesundheitsdirektion in die Vernehmlassung. Aufgrund der Rückmeldungen wurde der Entwurf überarbeitet und am 18. Februar 2009 dem Spitalrat für eine erste Lesung vorgelegt. Im Anschluss daran beauftragte der Spitalrat die Direktion Finanzen, das Reglement zusammen mit der Finanzkontrolle, der Finanzverwaltung und der Gesundheitsdirektion inhaltlich und mit dem Gesetzgebungsdienst und der Redaktionskommission des Regierungsrates redaktionell zu bereinigen und ihm anschliessend zur zweiten Lesung und Beschlussfassung vorzulegen.

Am 23. September 2009 hat der Spitalrat gestützt auf § 11 Abs. 3 Ziff. 7 USZG das FinReg-USZ formell erlassen und es am 2. Oktober 2009 bei der Gesundheitsdirektion zuhanden der Genehmigung durch den Regierungsrat eingereicht.

Im Bereich des Finanzhaushalts sieht das USZG in § 25 Abs. 1 die grundsätzliche Unterstellung des Universitätsspitals unter das kantonale Finanzhaushaltsrecht vor. Dies bedeutet, dass die finanzrechtliche Autonomie des Spitals im Bereich des öffentlich-rechtlichen Finanzhaushalts durch die Verselbstständigung nicht erhöht worden ist. Allerdings lässt das USZG in § 25 Abs. 2 die Möglichkeit offen, dass das Finanzreglement vom kantonalen Finanzhaushaltsrecht abweichen kann, soweit die betrieblichen Verhältnisse dies erfordern. Zusätzlich räumt das USZG in § 3 Abs. 3 dem USZ einen freien unternehmerischen Bereich ein, in dem das Spital ausserhalb der staatlichen Leistungsaufträge weitere, nicht näher definierte Leistungen erbringen kann, soweit dadurch die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel nicht beeinträchtigt werden. Auch dieser unternehmerische Bereich wird letztlich durch die übergeordnete Zweckbestimmung der Anstalt nach § 2 USZG begrenzt, der den Rahmen für sämtliche Anstaltsaktivitäten vorgibt. Die weiteren Leistungen hat das USZ gemäss § 18 USZG aus Eigen- oder Drittmitteln zu finanzieren, während eine Fremdfinanzierung aufgrund von § 24 USZG ausdrücklich ausgeschlossen ist. Der Gesetzgeber hat damit der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt USZ einen dualen Charakter gegeben: Im Bereich der staatlichen Leistungsaufträge, die zum Grosse teil von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden, ist die Anstalt auch nach der Verselbstständigung in den kantonalen Finanzhaushalt eingebunden und hat in diesem Bereich, mit Ausnahme betriebsnotwendiger Abweichungen, keine Selbstständigkeit. Das Spital beantragt die zur Erfüllung der Leistungsaufträge notwendigen Budgetkredite beim Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates, der die Budgetkredite abschliessend festlegt. Sowohl der Budgetierungsablauf wie auch die Ausgabenkompetenzen und Ausgabenbewilligungen zulasten der Budgetkredite folgen strikt den kantonalen finanzhaushaltsrechtlichen Bestimmungen.

Demgegenüber hat der Gesetzgeber im Bereich der ausdrücklich zulässigen freien unternehmerischen Tätigkeit des Spitals einen anderen Finanzierungsmodus vorgesehen. Das Spital soll hier eigenverantwortlich über eigene Mittel verfügen können. Dazu stellt der Kanton dem USZ einerseits ein bar eingelegtes, frei verfügbares Dotationskapital von höchstens 50 Mio. Franken zur Verfügung (vgl. § 16 USZG). Das Spital kann überdies durch eine entsprechende Gewinnzuweisung, die ihrerseits vom Kantonsrat zu genehmigen ist, weitere Eigenmittel aus

seiner operativen Tätigkeit äufnen (vgl. § 20 Abs. 2 USZG). Mit dem bar eingelegten Dotationskapital sollen dem USZ freie Mittel zur Verfügung gestellt werden, mit denen das Spital analog einer privaten Unternehmung in eigener Regie Ausgaben tätigen kann. Der Gesetzgeber ist damit bewusst ein begrenztes wirtschaftliches Risiko eingegangen, weil das Dotationskapital einem für den Staat nicht direkt kontrollierbaren Verlustrisiko ausgesetzt ist (vgl. Vorlage 4010, Ziff. 4.4.1). Dies bedeutet, dass der unternehmerische, eigenfinanzierte Teil des USZ von der Unterstellung unter das kantonale Finanzhaushaltsrecht nicht erfasst wird – ebenso wie andere wirtschaftlich tätige selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten wie die Zürcher Kantonalbank (ZKB) oder die Gebäudeversicherung (GVZ) nicht dem kantonalen Finanzhaushaltsrecht unterstellt sind. Im unternehmerischen, eigenfinanzierten Bereich des USZ fallen damit finanzrechtliche Gesichtspunkte wie Ausgabenkompetenzen oder die Frage der Gebundenheit oder Neuheit von Ausgaben ausser Betracht.

Das vom Spitalrat am 23. September 2009 verabschiedete und nun vom Regierungsrat zu genehmigende Finanzreglement des USZ regelt die finanzielle Führung des Universitätsspitals. Es konkretisiert die im übergeordneten Recht vorgegebenen Bestimmungen zum Finanzhaushalt. Soweit es der Verständlichkeit dient, werden im FinReg-USZ zudem einzelne Bestimmungen des übergeordneten Rechts wiederholt. Das Reglement enthält keine vom übergeordneten Recht abweichenden Bestimmungen und ist diesbezüglich nicht zu beanstanden.

Bei der Erarbeitung des Reglements wurden insbesondere zwei Bestimmungen kontrovers diskutiert, auf die nachfolgend näher einzugehen ist:

a. In § 11 Abs. 1 hält das Finanzreglement in Übereinstimmung mit dem USZG fest, dass das Dotationskapital und die freien Reserven das Eigenkapital des USZ bilden. Weiter wird daselbst festgelegt, dass diese Eigenmittel im Rahmen des gesetzlichen Anstaltszwecks, mithin also auch für die freie unternehmerische Tätigkeit, verwendet werden können, und dass dabei die gleiche Ausgabenkompetenz wie bei gebundenen Ausgaben zur Anwendung kommt, dass also der Spitalrat unbegrenzt über die Eigenmittel verfügen kann. Dies entspricht der Absicht des Gesetzgebers beim Erlass des USZG, der einerseits von einer freien Verfügbarkeit des Dotationskapitals und damit in Analogie zu gebundenen Ausgaben von einer unbegrenzten Ausgabenkompetenz ausging (vgl. Vorlage 4041, Ziff. 4.4.1 und 5.4.1). Andererseits anerkannte der Gesetzgeber, dass eine rechnerische Abgrenzung des unternehmerischen vom staatlich finanzierten Anstaltsbereich aufgrund der übergeordneten Zweckbindung nicht sinnvoll ist und daher Gewinne aus

beiden Bereichen gesamthaft und einheitlich zu behandeln sind, indem sie entweder für die Anstalt verwendet, dem Staat zugeführt oder den Rücklagen (Reserven) zugewiesen werden (vgl. § 20 Abs. 2 USZG). Mit diesen gesetzlich vorgegebenen Gewinnverwendungsmöglichkeiten sollte eine analoge Situation wie bei nichtstaatlichen staatsbeitragsberechtigten Spitälern geschaffen werden (vgl. Vorlage 4041, Ziff. 4.4.2), wobei gemäss damaligem Finanzhaushaltsgesetz auf das Instrument der Rücklagen abgestellt wurde. Damit ist die Verwendung der erarbeiteten Mittel des Spitals grundsätzlich bestimmt, und mit dem gesetzlichen Anstaltszweck ist auch der Rahmen für die spätere Verwendung der den Rücklagen (Reserven) zugeordneten Gewinnanteile abgesteckt. Die Gewinnverwendung ist gemäss § 20 Abs. 4 USZG vom Kantonsrat zu genehmigen. Inzwischen ist eine analoge Regelung in das kantonale Finanzhaushaltsrecht übernommen worden, wobei nicht mehr von einer Bildung von Rücklagen im herkömmlichen Sinn ausgegangen und damit die Möglichkeit der Bildung von freien Reserven geöffnet wird (§ 50 Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008). Damit zeichnet das Finanzhaushaltsrecht hinsichtlich der Gewinnverwendung die im USZG vom 19. September 2005 vorgezeichnete Lösung nach. Mit der Genehmigung der Gewinnverwendung durch den Kantonsrat wird der den Reserven zugewiesene Teil des Gewinns dem USZ zur freien Verfügung im Rahmen des Anstaltszwecks überlassen und ist somit aufgrund des dualen finanztechnischen Charakters des USZ konsequenterweise dem unternehmerischen Bereich der Anstalt zuzuordnen. Es ist daher zulässig und aus heutiger Sicht auch sinnvoll, wenn im Finanzreglement die erarbeiteten Eigenmittel gleich wie das Dotationskapital als grundsätzlich frei verfügbare, im Rahmen des Anstaltszwecks einsetzbare Mittel bezeichnet werden. Über die Vertretung der Gesundheitsdirektion im Spitalrat ist sichergestellt, dass die Mittelverwendung im Rahmen des Anstaltszwecks erfolgt bzw. aufsichtsrechtliche Schritte eingeleitet werden könnten, wenn dies im Einzelfall nicht der Fall wäre. Dem Einwand, dass die Verwendung selbst erarbeiteter freier Reserven im Gegensatz zur Verwendung der als Dotationskapital zur Verfügung gestellten Mittel nicht im vornherein als gebundene Ausgabe gelten könne, ist zwar grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings hat der Gesetzgeber wie eingangs dargestellt für die Anstalt USZ einen dualen finanztechnischen Charakter festgelegt, indem er die Anstalt grundsätzlich dem kantonalen Finanzhaushaltsrecht unterstellte, ihr aber gleichzeitig auch eine eigenfinanzierte freie unternehmerische Tätigkeit ermöglicht, die vom Finanzhaushaltsrecht nicht erfasst ist. Dies bedeutet, dass sich in diesem eigenfinanzierten Bereich die finanzhaushaltsrechtliche Frage der Gebundenheit oder Neuheit von Ausgaben nicht stellt, son-

dern allgemein von der freien Verfügbarkeit der Eigenmittel auszugehen ist. Entsprechend ist im Bereich und im Umfang dieser Eigenmittel von einer alleinigen Ausgabenkompetenz des Spitalrates auszugehen. Diese wird in § 11 Abs. 1 FinReg-USZ indirekt umschrieben, indem für die Finanzkompetenz des Spitalrates für die Verwendung der Eigenmittel des USZ auf die analoge, d. h. unlimitierte Kompetenz bei gebundenen Ausgaben im Finanzhaushaltsrecht verwiesen wird. Dieser Verweis dient lediglich der Umschreibung der Ausgabenkompetenz des Spitalrates, weist aber weder auf eine Anwendbarkeit des Finanzhaushaltsrechts im unternehmerischen Bereich des USZ hin, noch zieht er eine solche nach sich.

b. In § 12 FinReg-USZ wird beschrieben, welche Mittel der Kanton dem USZ zur Verfügung stellt. Die Bestimmung hat ausschliesslich deklaratorischen Charakter und enthält keine materiell-rechtliche Regelung. Der Betriebskredit gemäss lit. a ergibt sich aus der Tatsache, dass der Kanton für das USZ den Zahlungsverkehr durchführt und damit über ein entsprechendes Kontokorrentkonto ohne Weiteres einen Kontokorrentkredit gewährt, der jeweils erst per Ende Jahr ausgeglichen wird. Der pauschalierte Budgetkredit in der Investitionsrechnung gemäss lit. b ergibt sich direkt aus § 21 Abs. 1 USZG. Im Übrigen kann der Kanton dem USZ auch Darlehen gewähren, wenn dafür eine materiell-rechtliche Grundlage vorhanden ist, wobei deren Vorliegen bei jeder Darlehensgewährung gesondert zu prüfen ist. Es ist dies eine mögliche Form weiterer Staatsleistungen an das USZ, die gemäss § 11 Abs. 3 Ziff. 3 USZG ausdrücklich vorgesehen sind. Aus § 12 lit. c FinReg-USZ kann also keine Pflicht oder Berechtigung des Kantons für eine Darlehensgewährung abgeleitet werden; aufgrund des rein deklaratorischen Charakters ist diese Bestimmung aber nicht unzulässig und steht somit einer Genehmigung nicht im Weg.

Gesamthaft betrachtet bewegen sich die Bestimmungen des Finanzreglements des USZ innerhalb des Gestaltungsspielraums, den das USZG mit seinen eigenen finanztechnischen Bestimmungen, der begrenzten Möglichkeit von Abweichungen vom kantonalen Finanzhaushaltsrecht und insbesondere dem dualen finanztechnischen Charakter der Anstalt offen lässt. Insgesamt ist das FinReg-USZ inhaltlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar und entspricht formal den Rechtssetzungsrichtlinien des Regierungsrates. Es enthält auch keine Widersprüche zum bereits genehmigten Personalreglement vom 19. November 2008 oder zum Spitalstatut vom 23. September 2009 und ist somit in der vorliegenden Form zu genehmigen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Finanzreglement des Universitätsspitals Zürich vom 23. September 2009 wird genehmigt.

II. Veröffentlichung des Finanzreglements in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Spitalrat des Universitätsspitals Zürich, die Finanzkontrolle, die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi