

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. Juli 2010

1092. Kantonsspital Winterthur (Finanzreglement, Genehmigung)

Das Gesetz über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 (KSWG) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Es regelt in den Grundzügen die Organisation des Kantonsspitals Winterthur (KSW) als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die weitere Regelung der anstaltsinternen Organisation obliegt dem Spitalrat. Er erlässt gemäss § 10 Abs. 3 Ziff. 7 KSWG 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 KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Zurückhaltung. Im Vordergrund steht dabei die Frage der Übereinstimmung der Reglemente mit übergeordnetem Recht und des Vorliegens der Voraussetzungen, unter denen gemäss KSWG 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 Gesetzesammlung 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 KSW nicht der Rechtsetzungsverordnung untersteht (vgl. § 2 Rechtsetzungsverordnung).

Der Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur hat am 24. Januar 2008 eine erste Fassung des KSW-Finanzreglements (FinReg-KSW) verabschiedet und zur Genehmigung durch den Regierungsrat eingereicht. Das Reglement wurde in der Folge mit Unterstützung durch die Finanzverwaltung, die Finanzkontrolle und die Gesundheitsdirektion inhaltlich überarbeitet, mit dem in der Zwischenzeit genehmigten Finanzreglement des Universitätsspitals Zürich abgeglichen und am 9. Dezember 2009 vom Spitalrat erneut verabschiedet und eingereicht. Nach der formellen Bereinigung durch den Gesetzgebungsdiest und die Redaktionskommission hat der Spitalrat schliesslich am 14. Juni 2010 gestützt auf § 10 Abs. 3 Ziff. 7 KSWG das Finanzreglement formell erlassen und zusammen mit einem erläuternden Bericht am 17. Juni 2010 der Gesundheitsdirektion zur Genehmigung durch den Regierungsrat vorgelegt.

Im Bereich des Finanzhaushalts sieht das KSWG in § 24 Abs. 1 die grundsätzliche Unterstellung des KSW unter das kantonale Finanzhaushaltrecht 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 KSWG in § 24 Abs. 2 die Möglichkeit offen, dass das Finanzreglement vom kantonalen Finanzhaushaltrecht abweichen kann, soweit die betrieblichen Verhältnisse dies erfordern. Zusätzlich räumt das KSWG in § 3 Abs. 3 dem KSW 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 KSWG begrenzt, der den Rahmen für sämtliche Anstaltsaktivitäten vorgibt. Die weiteren Leistungen hat das KSW gemäss § 17 KSWG aus Eigen- oder Drittmitteln zu finanzieren, während eine Fremdfinanzierung aufgrund von § 23 KSWG ausdrücklich ausgeschlossen ist. Der Gesetzgeber hat damit der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW einen dualen Charakter gegeben: Im Bereich der staatlichen Leistungsaufträge, die zum Grossteil 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 finanzhaushaltrechtlichen Bestimmungen.

Demgegenüber hat der Gesetzgeber im Bereich der ausdrücklich zugässigen freien unternehmerischen Tätigkeit des Spitals einen anderen Finanzierungsmodus vorgesehen. Das Spital soll hier eigenverantwortlich über eigene Mittel verfügen können. Dazu stellt der Kanton dem KSW einerseits ein bar eingelegtes, frei verfügbares Dotationskapital von höchstens 20 Mio. Franken zur Verfügung (vgl. § 15 KSWG). Das Spital kann überdies durch eine entsprechende Gewinnzuweisung, die ihrerseits vom Kantonsrat zu genehmigen ist, weitere Eigenmittel aus seiner operativen Tätigkeit aufnehmen (vgl. § 19 Abs. 2 KSWG). Mit dem bar eingelegten Dotationskapital sollen dem KSW 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 4042 vom 14. Januar 2003, Ziff. 4.4.1). Dies bedeutet, dass der unternehmerische, eigenfinanzierte Teil des KSW von der Unterstellung unter das kantonale Finanzauswahlrecht nicht erfasst wird – ebenso wie andere wirtschaftlich tätige selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten wie die Zürcher Kantonalbank (ZKB) oder die Gebäudeversicherung (GVZ) nicht dem kantonalen Finanzauswahlrecht unterstellt sind. Im unternehmerischen, eigenfinanzierten Bereich des KSW fallen damit finanzrechtliche Gesichtspunkte wie Ausgabenkompetenzen oder die Frage der Gebundenheit oder Neuheit von Ausgaben ausser Betracht.

Das vom Spitalrat am 14. Juni 2010 verabschiedete und nun vom Regierungsrat zu genehmigende Finanzreglement des KSW regelt die finanzielle Führung des Kantonsspitals Winterthur. Es konkretisiert die im übergeordneten Recht vorgegebenen Bestimmungen zum Finanzauswahl. Soweit es der Verständlichkeit dient, werden im FinReg-KSW zudem einzelne Bestimmungen des übergeordneten Rechts wiederholt. Das Reglement enthält keine vom übergeordneten Recht abweichen den Bestimmungen und ist diesbezüglich nicht zu beanstanden.

Bei der Erarbeitung des Reglements wurden wie auch beim Finanzreglement des Universitätsspitals Zürich insbesondere zwei Bestimmungen kontrovers diskutiert, auf die nachfolgend näher einzugehen ist:

a. In § 11 Abs. 1 hält das Finanzreglement in Übereinstimmung mit dem KSWG fest, dass das Dotationskapital und die freien Reserven das Eigenkapital des KSW 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 der Spitalrat über die Eigenmittel verfügt. Dies entspricht der Absicht des Gesetzgebers beim Erlass des KSWG, der einerseits von einer freien Verfügbarkeit des Dotationskapitals und damit in Analogie zu gebundenen Ausgaben von einer unlimitierten Ausgabenkompetenz ausging (vgl. Vorlage 4042, Ziff. 4.4.1 und Ziff. 5.4.1). Anderseits anerkannte der Gesetzgeber, dass eine rechnerische Abgrenzung des unternehmerischen Anstaltsbereichs 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. § 19 Abs. 2 KSWG). Mit diesen gesetzlich vorgegebenen Gewinnverwendungsmöglichkeiten sollte eine analoge Situation wie bei nichtstaatlichen staatsbeitragsberechtigten Spitätern geschaffen werden (vgl. Vorlage 4042, Ziff. 4.4.2), wobei gemäss damaligem Finanzauswahlgesetz 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 § 19 Abs. 4 KSWG 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 KSWG vom 19. September 2005 vorgezeichnete Lösung nach. Mit der Genehmigung der Gewinnverwendung durch den Kantonsrat wird der den Reserven zugewiesene Teil des Gewinns dem KSW zur freien Verfügung im Rahmen des Anstaltszwecks überlassen und ist somit aufgrund des dualen finanztechnischen Charakters des KSW 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 deklariert 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 von vornherein als gebundene Ausgabe gelten könne, ist zwar grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings hat der Gesetzgeber wie eingangs dargestellt für die Anstalt KSW 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 finanzhaushaltliche Frage der Gebundenheit oder Neuheit von Ausgaben nicht stellt, sondern 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. Dies wird in § 10 Abs. 1 FinReg-KSW ausdrücklich festgehalten.

b. In § 12 FinReg-KSW wird beschrieben, welche Mittel der Kanton dem KSW 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 KSW 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 § 20 Abs. 1 KSWG. Im Übrigen kann der Kanton dem KSW 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 KSW, die gemäss § 10 Abs. 3 Ziff. 3 KSWG ausdrücklich vorgesehen sind. Aus § 12 lit. c FinReg-KSW kann also keine Pflicht oder Berechtigung des Kantons für eine Darlehensgewährung abgeleitet werden; aufgrund des rein deklatorischen Charakters ist diese Bestimmung aber nicht unzulässig und steht somit einer Genehmigung nicht im Weg.

Gesamthaft betrachten bewegen sich die Bestimmungen des Finanzreglements des KSW innerhalb des Gestaltungsspielraums, den das KSWG mit seinen eigenen finanziellen Bestimmungen, der begrenzten Möglichkeit von Abweichungen vom kantonalen Finanzhaushaltrecht und insbesondere dem dualen finanziellen Charakter der Anstalt offenlässt. Insgesamt ist das FinReg-KSW inhaltlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar und entspricht formal den Rechtssetzungsrichtlinien des Regierungsrates. Es enthält auch keine Widersprüche zum Personalreglement vom 14. Juni 2010 oder zum Spitalstatut vom 14. Juni 2010 und ist somit in der vorliegenden Form zu genehmigen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Finanzreglement des Kantonsspitals Winterthur vom 14. Juni 2010 wird genehmigt.

II. Veröffentlichung des Finanzreglements in der Gesetzessammlung (OS 65, 509) und der Begründung zum Finanzreglement im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur, die Finanzkontrolle, die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi