

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. März 2013

282. Universitätsspital, Immobilienmanagement, Neuorganisation (Grobkonzept)

A. Ausgangslage

Das Management der vom Universitätsspital (USZ) genutzten Immobilien, d. h. ihre Planung, Erstellung, Bewirtschaftung und Nutzung, beruht heute auf einem komplexen Mischmodell mit zahlreichen Beteiligten. Dies ist vor allem bei den Entscheidungsprozessen für Bauvorhaben augenfällig, in die neben dem USZ als Nutzer mehrere Direktionen des Regierungsrates und Ämter mit unterschiedlichen Funktionen eingebunden sind, was zu zahlreichen Schnittstellen führt: Die Immobilien des USZ befinden sich im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion, die auch für die Budgetierung der Investitionsmittel und für die Genehmigung der Ausgaben für die Planung und Ausführung von Investitionsvorhaben federführend ist. Weitere Eigentümerfunktionen werden von der Baudirektion bzw. deren Immobilienamt (IMA) ausgeübt, das gemäss Immobilienverordnung (ImV) unter anderem für die strategische Planung des Immobilienportfolios des Kantons zuständig ist und in dieser Rolle ein übergreifendes Leitbild und strategische Ziele für die Betriebsliegenschaften zu entwickeln und umzusetzen hat. Bauherrenleistungen wie das Leiten von Investitionsprojekten während der Projektierungs- und Ausführungsphase wiederum werden vom Hochbauamt (HBA) erbracht. Die Finanzdirektion schliesslich ist als federführende Direktion im Rahmen der Controlling- (Budget; Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, KEF) und Rechnungslegungsprozesse (Jahresrechnung) involviert. Dem USZ schliesslich kommt die Besteller- und Nutzerrolle sowie die Verantwortung für die Bewirtschaftung seiner Liegenschaften zu.

Derartig komplexe Auftraggeber-Bereitsteller-Nutzer-Verhältnisse mit vielen Schnittstellen und einer grossen Distanz zwischen Immobilieneigentum und Immobiliennutzung erschweren zeitnahe, effiziente und funktionale, an den anspruchsvollen betrieblichen Bedürfnissen orientierte Lösungen. Bei den vom USZ benötigten Bauten und Anlagen handelt es sich um hochdifferenzierte Spezialimmobilien und nicht um Standardanlagen wie beispielsweise Bürogebäude oder Wohnüberbauungen. Für eine rationelle, zweckorientierte und schnelle Verfügbarmachung der benötigten Immobilien ist deshalb eine möglichst direkte Be-

ziehung zwischen Besteller/Nutzer und Bereitsteller und eine ungeteilte inhaltliche und finanzielle Verantwortung für den Planungs- und Realisierungsprozess ausschlaggebend.

Die Heterogenität des heutigen Systems der geteilten Verantwortung wird von allen Seiten als unzweckmässig und nicht zielführend wahrgenommen. Dies hat den Regierungsrat bereits vor knapp drei Jahren dazu veranlasst, eine Überprüfung des kantonalen Immobilienmanagements in Auftrag zu geben. Dabei konnte keine Einigkeit über ein alternatives Steuerungsmodell erzielt werden. Immerhin aber kristallisierte sich heraus, dass neben dem heute praktizierten Grundmodell, an dem vorerst festgehalten wird, auch Sonderlösungen insbesondere für die grossen selbstständigen Leistungserbringer USZ und Universität (UZH) geprüft werden müssen.

Bei diesen beiden Anstalten kommt zur heutigen Situation im Immobilienmanagement ein grosser Handlungsdruck aufgrund des kritischen baulichen Zustandes und des grossen zusätzlichen Flächenbedarfes hinzu. Dieser Handlungsdruck hat den Regierungsrat im Falle des USZ bzw. der universitären Medizin dazu veranlasst, mit der «Strategischen Entwicklungsplanung für das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität» (SEP) die umfassende bauliche Erneuerung und Erweiterung des USZ in die Wege zu leiten (RRB Nr. 2131/2009 und Folgebeschlüsse). Unabhängig davon werden in den nächsten Jahren grosse Investitionen in die bestehende Bausubstanz geleistet werden müssen, um den Betrieb des USZ aufrechterhalten zu können.

Vor allem aber führte der vor rund einem Jahr vollzogene Paradigmenwechsel in der Spitalfinanzierung dazu, dass das Immobilienmanagement für das USZ eine noch grössere strategische Bedeutung erhalten hat. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und den entsprechenden Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung (Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz [SPFG]) auf den 1. Januar 2012 wurde nicht nur die Abgeltung der Betriebskosten, sondern auch die Investitionsfinanzierung der Spitäler einem grundlegenden Wechsel unterzogen. Während die Anlagen der Spitäler bis anhin im Wesentlichen über projektbezogene Einmalbeiträge der öffentlichen Hand finanziert wurden (Objektfinanzierung), sind die Kosten für die Nutzung der Mobilien und Immobilien ab dem 1. Januar 2012 in allen stationären und ambulanten Spitaltarifen enthalten (Subjektfinanzierung über vollkostendeckende Tarife). Die Finanzierung der Investitionen ist nun alleinige Sache des Spitäles bzw. seines Trägers und damit ein wesentliches Element der wirtschaftlichen Gesamtverantwortung für den Betrieb.

B. Auftrag des Regierungsrates

Die besondere Situation des USZ im heutigen kantonalen Immobilienmanagement, der grosse bauliche Handlungsbedarf und die damit zusammenhängende SEP sowie der Paradigmenwechsel in der Spitalfinanzierung bedingen eine grundlegende Neugestaltung der Zuständigkeiten und Abläufe im Immobilienwesen des USZ. Mit Beschluss Nr. 1088/2012 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, unter Einbezug des USZ, der Baudirektion und der Finanzdirektion, ein Konzept für die Entlassung des USZ aus dem kantonalen Immobilienmanagement zu erarbeiten. Ein zweiter, gleichlautender Auftrag ging an die Bildungsdirektion für das Immobilienmanagement der UZH.

Das Konzept ist in zwei Phasen auszuarbeiten:

- In einer ersten Phase soll in einem Grobkonzept das angestrebte Managementmodell in seinen Grundzügen dargestellt werden. Auf der Grundlage des Grobkonzeptes soll der Regierungsrat den Grundsatzentscheid zur Entlassung des USZ aus dem kantonalen Immobilienmanagement fällen und über die Durchführung der zweiten Projektphase entscheiden.
- In der zweiten Phase soll das angestrebte Modell weiter ausgearbeitet und konkretisiert werden. Dabei soll detailliert gezeigt werden, wie der Immobilienbereich des USZ aus dem bisherigen Managementsystem herausgelöst werden kann und wie er inskünftig zu steuern ist. Im Weiteren sind in dieser Phase die Organisationsstrukturen auszuarbeiten, die Prozesse zwischen USZ und kantonaler Verwaltung festzulegen und der Anpassungsbedarf bei den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen zu identifizieren.

Gestützt auf diesen Auftrag wurde für die Erarbeitung des Grobkonzeptes eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Gesundheitsdirektion und des USZ gebildet, die von der Beratungsfirma PricewaterhouseCoopers (PwC) unterstützt wurde. Die erarbeiteten Inhalte – Ist-Analyse und Optimierungsziele, Managementmodelle und Governance-Aspekte – wurden zweimal einer Begleitgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Spitalrates und der Spitaldirektion USZ sowie der Baudirektion und der Finanzdirektion, zur kritischen Begutachtung vorgelegt. Die Kommentare, Kritiken und Anregungen der Begleitgruppe wurden von der Arbeitsgruppe bei der Konzepterarbeitung soweit möglich berücksichtigt.

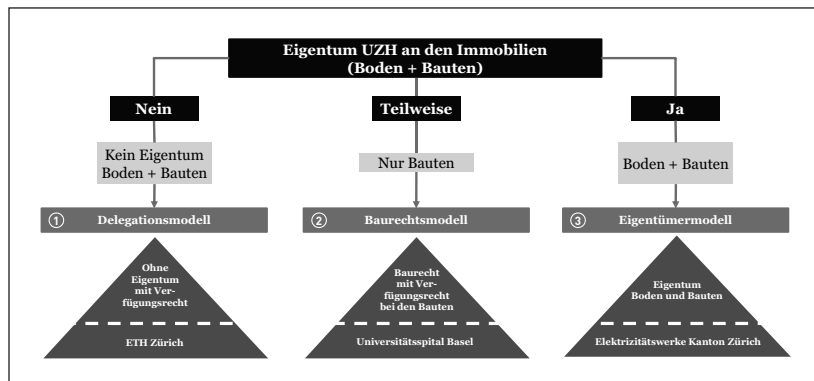
C. Ist-Situation und mögliche Modelle für das Immobilienmanagement des USZ

Die Kompetenzen im Immobilienmanagement sind heute wie folgt zwischen dem Kanton (Kantonsrat und Regierungsrat bzw. dessen Direktionen) und dem USZ aufgeteilt:

Eigentum Immobilien	<p>Kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> – Boden und Bauten, die durch das USZ genutzt werden, sind im Eigentum des Kantons (Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion) oder Dritter. – Die Mobilien sind im Eigentum des USZ oder werden durch das USZ von Dritten gemietet.
Finanzierung	<p>Kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Kanton stellt dem USZ die Bauten gegen Verrechnung der Anlagenutzungskosten zur Verfügung. Die Mittel zur Vorfinanzierung der USZ-Bauten sind im Budget der Gesundheitsdirektion eingestellt. – Die Refinanzierung erfolgt vollständig durch die Geschäftstätigkeit bzw. die erwirtschafteten Erträge des USZ. – Das USZ darf ausser zur Beschaffung betriebsnotwendiger Mobilien keine Fremdmittel aufnehmen.
Bauherrenfunktionen	<p>Kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Kanton erstellt Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und führt wertvermehrende Unterhaltsarbeiten aus. – Das Immobilienamt vertritt die Interessen des Kantons als Eigentümer bzw. Bauherr; das Hochbauamt ist zuständig für baufachliche Fragen.
Bewirtschaftung	<p>Anstalt</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gemäss § 2 Abs. 2 ImV ist das USZ selbst verantwortlich für die Bewirtschaftung der von ihm genutzten Immobilien.
Transaktionskompetenzen	<p>Kanton</p> <p><i>Kauf:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Erwerb ins Finanzvermögen: Kompetenz beim Regierungsrat bzw. bei der Baudirektion – Erwerb ins Verwaltungsvermögen (einschliesslich Umwandlung Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen): <ul style="list-style-type: none"> ≤ 1 Mio. Franken: zuständige Fachdirektion ≤ 3 Mio. Franken: Regierungsrat > 3 Mio. Franken: Kantonsrat – Kaufverträge werden in der Regel durch das Immobilienamt abgeschlossen. <p><i>Verkauf:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Über die Umwandlung nicht mehr benötigten Verwaltungsvermögens in Finanzvermögen und die Veräusserung von Grundstücken im Finanzvermögen entscheidet der Regierungsrat. <p><i>Miete:</i></p> <p>Das USZ kann im Rahmen der Finanzkompetenzordnung Mietverträge mit Dritten abschliessen.</p>

Für die Entlassung des USZ aus dem kantonalen Immobilienmanagement wurden folgende mögliche Managementmodelle geprüft (siehe auch nachstehende Grafik):

- *Delegationsmodell:* Boden und Bauten bleiben im Eigentum des Kantons; dem USZ werden Verfügungsrechte eingeräumt
- *Baurechtsmodell:* Der Boden bleibt im Eigentum des Kantons; das USZ erhält ein Baurecht auf den entsprechenden Parzellen und das Verfügungsrecht über die bestehenden Bauten
- *Eigentümermodell:* Boden und Bauten gehen ins Eigentum des USZ über



Allen drei Modellen wurden folgende Rahmenbedingungen zugrunde gelegt:

- Die Rechtsform des USZ ändert sich nicht; es verbleibt als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt in kantonaler Trägerschaft.
- Das Modell wird sowohl auf die vorhandenen Liegenschaften (Bestand) als auch auf allfällige Neubauten angewendet.
- Das Immobilienportfolio bzw. die Areale, auf die sich das jeweilige Modell bezieht, sind im Rahmen der Detailkonzeption bzw. der Umsetzungsplanung zu bestimmen.
- Die Kompetenzen für Transaktionen wie Kauf/Verkauf, Miete/Vermietung oder eine mögliche Public Private Partnership (PPP) sind ebenfalls im Rahmen der Detailkonzeption bzw. der Umsetzungsplanung zu regeln.
- Das USZ kann in allen drei Modellen Immobilienschenkungen annehmen oder aus Eigenmitteln Immobilien erwerben, diese im Eigentum führen und bei Bedarf wieder verkaufen.

Die drei Modelle sind im Detail wie folgt charakterisiert:

Delegationsmodell:

Eigentum Immobilien	<p>Kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Kanton Zürich ist Eigentümer von Boden und Bauten und stellt dem USZ die Liegenschaften gegen Verrechnung zur Verfügung. – In besonderen Fällen kann das USZ neben den zur Verfügung gestellten Immobilien in kantonalem Besitz auch eigene Immobilien besitzen (z. B. aus Schenkungen oder im Rahmen von Beteiligungen).
Finanzierung	<p>Kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> – Als Eigentümer von Boden und Bauten entscheidet der Kanton über die Finanzierung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des USZ. Ausgabenbewilligungen richten sich nach den Kompetenzordnungen gemäss Finanzhaushaltsgesetzgebung. – Die Finanzierung der Bauten durch den Kanton Zürich erfolgt auf der Grundlage einer jährlichen Immobilienbotschaft zuhänden des Kantonsrates und mehrjähriger Rahmenkredite sowie über eingeworbene Drittmittel (Kofinanzierung). – Die Refinanzierung der durch den Kanton getätigten Immobilieninvestitionen erfolgt über die Verrechnung einer Miete zulasten des USZ.
Bauherrenfunktionen	<p>USZ</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Bauherrenfunktion liegt beim USZ. Es kann Arealentwicklungen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten selbstständig initialisieren und in der Folge die Vorstudien-, Projektierungs-, Ausschreibungs- und Ausführungsprozesse steuern, koordinieren und durchführen. Das USZ kann die entsprechenden Leistungen selbst erbringen oder Dritte damit beauftragen.
Bewirtschaftung	<p>USZ</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das USZ ist verantwortlich für die Bewirtschaftung der von ihm genutzten Immobilien. Es kann die Leistungen selbst ausführen oder Dritte damit beauftragen.
Transaktionskompetenzen	<p>Kanton (ausser Mietgeschäfte)</p> <p>Kauf/Verkauf:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kauf- und Verkaufsprozesse werden gemäss den heutigen Regelungen abgewickelt. In Spezialfällen (z. B. bei Schenkungen oder im Rahmen von Beteiligungen) können entsprechende Transaktionen durch das USZ selbst durchgeführt werden. <p><i>Miete:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Das USZ kann im Rahmen der Finanzkompetenzordnung Mietverträge mit Dritten abschliessen.

Baurechtsmodell:

<p>Eigentum Immobilien</p>	<p>Kanton bzw. USZ</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das USZ ist Eigentümer der Bauten; der Boden bleibt im Eigentum des Kantons. – Der Baurechtsvertrag zwischen USZ und Kanton regelt den Baurechtszins, die Laufzeit, den Heimfall und weitere Bedingungen. Der Baurechtsperimeter und die Anzahl der Baurechte sind im Detail festzulegen. – In besonderen Fällen kann das USZ neben den Immobilien im Baurecht auch eigene Immobilien besitzen (z. B. aus Schenkungen oder im Rahmen von Beteiligungen).
<p>Finanzierung</p>	<p>USZ (Eigen-/Fremdfinanzierung)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Als Eigentümer der Bauten kann das USZ selbstständig über die Finanzierung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten entscheiden. Die Kapitalbeschaffung kann über den freien Kapitalmarkt oder über den Kanton erfolgen. – Die Refinanzierung der getätigten Immobilieninvestitionen erfolgt aus der laufenden Geschäftstätigkeit des USZ.
<p>Bauherrenfunktionen</p>	<p>USZ</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Bauherrenfunktion liegt beim USZ. Es kann Arealentwicklungen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten selbstständig initialisieren und die dazu notwendigen Vorstudien-, Projektierungs-, Ausschreibungs- und Ausführungsprozesse durchführen, koordinieren und steuern. – Das USZ kann die entsprechenden Leistungen selbstständig ausführen oder Dritte damit beauftragen.
<p>Bewirtschaftung</p>	<p>USZ</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das USZ ist verantwortlich für die Bewirtschaftung der von ihm genutzten Immobilien. Es kann die Leistungen selbst ausführen oder Dritte damit beauftragen.
<p>Transaktionskompetenzen</p>	<p>USZ (mit Ausnahmen)</p> <p><i>Kauf/Verkauf:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Baurechtsvertrag regelt Transaktionen, die das Baurecht betreffen. – Für Immobilien ausserhalb des Baurechtsperimeters hat das USZ grundsätzlich die entsprechenden Transaktionskompetenzen. <p><i>Miete:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Das USZ kann im Rahmen der Finanzkompetenzordnung Mietverträge mit Dritten abschliessen.

Eigentümermodell:

Eigentum Immobilien	USZ
	<ul style="list-style-type: none"> – Das USZ ist Eigentümer von Boden und Bauten. – Die Übertragungspereimeter für Boden und Bauten und der Bewertungsansatz sind im Detail zwischen dem USZ und dem Kanton Zürich zu regeln.
Finanzierung	USZ (Eigen-/Fremdfinanzierung)
	<ul style="list-style-type: none"> – Als Eigentümer der Bauten kann das USZ selbstständig über die Finanzierung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten entscheiden. Die Kapitalbeschaffung kann über den freien Kapitalmarkt oder über den Kanton erfolgen. – Die Refinanzierung der getätigten Immobilieninvestitionen erfolgt aus der laufenden Geschäftstätigkeit des USZ.
Bauherrenfunktionen	USZ
	<ul style="list-style-type: none"> – Die Bauherrenfunktion liegt beim USZ. Es kann Arealentwicklungen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten selbstständig initialisieren und die dazu notwendigen Vorstudien-, Projektierungs-, Ausschreibungs- und Ausführungsprozesse durchführen, koordinieren und steuern. – Das USZ kann die entsprechenden Leistungen selbstständig ausführen oder Dritte damit beauftragen.
Bewirtschaftung	USZ
	<ul style="list-style-type: none"> – Das USZ ist verantwortlich für die Bewirtschaftung der von ihm genutzten Immobilien. Es kann die Leistungen selbst ausführen oder Dritte damit beauftragen.
Transaktionskompetenzen	USZ
	<p><i>Kauf/Verkauf:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Das USZ hat Transaktionskompetenzen sowohl bezüglich dem Kauf als auch dem Verkauf von Immobilien; allfällige Einschränkungen (z. B. Veräusserungsverbot für bestimmte Areale) sind festzulegen. <p><i>Miete:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Das USZ kann im Rahmen der Finanzkompetenzordnung Mietverträge mit Dritten abschliessen.

D. Modellbeurteilung

Vor dem Hintergrund des neuen Spitalfinanzierungsregimes und des dringenden baulichen Handlungsbedarfs ist sowohl aus Sicht des USZ als auch aus Sicht des Kantons als dessen Träger eine deutliche Stärkung der unternehmerischen Verantwortung des Spitals im Hinblick auf eine wirtschaftliche und qualitativ hochstehende Leistungserbringung anzustreben. Vorrangiges Ziel ist es, dem Spital die nötigen operativen Handlungsspielräume zur Erfüllung seines Leistungsauftrages und zur Wahrnehmung seiner wirtschaftlichen Gesamtverantwortung zu schaffen. Zur Erreichung dieses Zieles ist dem USZ zwecks konsequenter Zusammenführung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auch die Verfügungsgewalt über die Produktionsressource «Bauten» in die Hand zu geben. Dies erfordert im Bereich des Immobilienmanagements einen Wechsel zum Baurechts- oder zum Eigentümermodell, wobei insbesondere folgende Überlegungen massgeblich sind:

- *Gesamtheitliche strategische Eigenverantwortung*: Finanzmittel, Personal und Immobilien sind die strategischen Mittel jedes Spitals. Für eine effiziente und effektive Leistungserbringung muss das USZ über alle Produktionsfaktoren verfügen können. Während die Finanzmittel und das Personal bereits heute im Wesentlichen in der Verantwortung des USZ liegen, wird erst mit der Übertragung auch der Immobilienverantwortung und insbesondere der Bauten auf das Spital die Voraussetzung für eine ganzheitliche Unternehmensführung geschaffen.
- *Klarheit der Zuständigkeiten und Einfachheit der Entscheidungsprozesse*: Eine zeitnahe und inhaltlich zweckmässige Ausrichtung der Bauten auf die medizinische Entwicklung ist eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Spitalbetrieb. Für Investitionen in die Bauten müssen daher in erster Linie die medizinische Notwendigkeit und die unternehmerische Rentabilität entscheidend sein. Das Baurechts- und das Eigentümermodell sind konsequent auf diese Entscheidungskriterien ausgerichtet, minimieren die Zahl der Schnittstellen und schützen die Investitionsentscheide wirksam vor exogenen, nicht auf das Unternehmen und seine Kernaufgaben bezogenen Einflüssen.
- *Transparenz von Investitionsentscheiden*: Das revidierte KVG sieht für die Abgeltung von Spitalleistungen vollkostendeckende Tarife vor, die auch die Anlagenutzungskosten abdecken. Investitionsentscheide von Spitalern sollen nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers durch die Unternehmen selbst gefällt werden. Die unternehmerischen Investitionsentscheide sollen aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen unabhängig von den Investitionsbudgets der kantonalen Verwaltung gefällt werden.

- *Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit:* Damit das USZ auch bezüglich der baulichen Infrastruktur über gleich lange Spiesse wie seine direkten Mitbewerber auf kantonaler und nationaler Ebene verfügt, müssen die Planung, Erstellung und Erneuerung von Bauten auf der Grundlage effizienter Entscheidungsprozesse ohne systemfremde Einflüsse erfolgen. Nur wenn die betrieblichen und medizinischen Strategien und die Spitalinfrastruktur bestmöglich aufeinander abgestimmt sind, kann über die daraus folgende Steigerung der Produktivität auch die Wettbewerbsfähigkeit des USZ verbessert werden.
- *Universitäre Spitalimmobilien sind hochdifferenzierte Spezialimmobilien:* Im Gegensatz zu Standardimmobilien wie Büro- und Wohnbauten handelt es sich bei Spitalbauten um spezifisch auf die Nutzerbedürfnisse zugeschnittene Anlagen. Dies gilt in besonderem Mass für universitäre Spitäler mit hochspezialisierten Leistungsaufträgen. Die «Bestellerkompetenz» muss in diesem Fall ausschliesslich beim Spital liegen und kann nicht an nutzerferne Stellen eines zentralen kantonalen Immobilienmanagements ausgelagert werden. Die direkte Zusammenarbeit zwischen dem Spital und den ausführenden Unternehmungen (Planer, Bauunternehmer) ist ausschlaggebend für eine bestmögliche Zweckmässigkeit der Bauten.
- *USZ hat die notwendige Grösse für ein eigenständiges Immobilienportfolio:* Der Wert des Liegenschaftenportfolios des USZ (Buchwert und Abschreibungen) beläuft sich auf rund 1,4 Mrd. Franken. Nach der Gesamterneuerung wird das Portfolio einen Neuwert von rund 2 Mrd. Franken aufweisen. Es ist damit gross genug, um ein eigenständiges Immobilienmanagement wirtschaftlich betreiben zu können, wobei das Spital selbst entscheiden kann, ob die entsprechenden Leistungen selbst erbracht oder ganz oder teilweise bei Dritten in Auftrag gegeben werden.
- *Konsequente Umsetzung der Prinzipien des New Public Management:* Der Wechsel zum Baurechts- oder zum Eigentümermodell für das Immobilienmanagement des USZ ist neben der leistungsorientierten Steuerung und Finanzierung ein wesentlicher Schritt hin zur unternehmerischen Gesamtverantwortung des Spitals.

Die Grundlagen der vorstehend genannten Immobilienmanagementmodelle wurden am 19. Dezember 2012 dem Spitalrat des USZ vorgelegt, damit dieser das aus betrieblicher Sicht optimale Modell wählen und dem Regierungsrat Antrag stellen konnte. Der Spitalrat entschied ohne Gegenstimme, beim Regierungsrat das Eigentümermodell zu beantragen.

Beim Eigentümermodell geht neben der Verfügungsgewalt über die Bauten auch jene über den Boden auf die selbstständige Anstalt über, ausser sie wird durch geeignete Massnahmen wieder eingeschränkt. Das

Baurecht ist demgegenüber auf die Bauten beschränkt. Da einerseits der Verbleib des USZ am heutigen Standort aus politischen Überlegungen als gesetzt gelten kann und eine Belehnung von Grund und Boden zur Fremdkapitalaufnahme nicht infrage kommt, und da andererseits die wesentlichen Ziele der Neuorganisation des Immobilienmanagements USZ bereits mit dem Baurechtsmodell erreicht werden, ist für das USZ grundsätzlich das Baurechtsmodell vorzusehen. Weil auch das Universitätsspital davon ausgeht, dass der Verbleib am heutigen Standort als gesetzt zu erachten ist, ist es verhältnismässig und sachgerecht, in Abweichung vom ursprünglichen Antrag des USZ anstelle des Eigentümermodells das in den zentralen Gesichtspunkten gleichwertige Baurechtsmodell als konzeptionelle Vorgabe für die Gestaltung des zukünftigen Immobilienmanagements festzulegen. Der Spitalrat hat mit Zirkularbeschluss vom 7. März 2013 seine ausdrückliche Zustimmung zum Baurechtsmodell erklärt.

E. Chancen und Risiken des Modellwechsels

Bei der Übertragung der Verantwortung für das Immobilienmanagement auf das Spital sind neben den vorstehend genannten Chancen auch mögliche Risiken in Betracht zu ziehen. Aus Sicht des Kantons ist der Verzicht auf die direkte, eigentumsgebundene Steuerung der USZ-Infrastruktur insbesondere im Hinblick auf die Versorgungssicherheit sowie auf eventuelle finanzielle Risiken zu prüfen.

Das USZ ist sowohl Grundversorger für die Stadt Zürich als auch überregionales, in einzelnen Bereichen sogar nationales Endversorgungsspital. Die Frage der Versorgungssicherheit stellt sich daher beim USZ in grösserem Mass als bei einem der zahlreichen Grundversorgungsspitäler. Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit stationären Spitalleistungen verfügt der Kanton über die Kompetenz zur Spitalplanung und zur Erteilung von Leistungsaufträgen. Zu der vom Kanton Zürich entwickelten beispielhaften Spitalplanungsmethodik gehört auch ein umfassendes Leistungs-, Qualitäts- und Kostencontrolling. Damit kann Fehlentwicklungen, die zu einer Unterversorgung führen könnten, frühzeitig entgegengetreten werden. Im Weiteren hat der Kanton Zürich mit dem SPFG die rechtliche Grundlage für die Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und die Sanktionierung systemwidriger Aktivitäten der Spitäler, für die Erhöhung der Leistungs- und Kostentransparenz sowie für direkte Interventionen des Kantons bei einem drohenden Versorgungsnotstand geschaffen. Mit diesen Instrumenten kann eine wirkungsvolle Steuerung der Spitalversorgung allgemein sichergestellt werden. Darüber hinaus kommen beim USZ die Aufsichts- und Eingriffsrechte des Kantons als Eigentümer der kan-

tonalen Anstalt hinzu. Insgesamt besitzt der Kanton damit alle notwendigen Steuerungsinstrumente zur Wahrung der Versorgungssicherheit.

Bei der Beurteilung der finanziellen Risiken ist in Betracht zu ziehen, dass der Kanton als Eigentümer des USZ die Folgen eines unproduktiven und damit nicht wettbewerbsfähigen Spitalbetriebs zu tragen hat. Dies umfasst auch Ertragseinbussen, wenn unternehmerische Chancen und Opportunitäten aufgrund langer Entscheidungsprozesse nicht genutzt werden können. Der Kanton hat deshalb ein unmittelbares Interesse an der Schaffung von Strukturen und Prozessen für die bestmögliche Ausrichtung der USZ-Infrastruktur auf die medizinischen und wirtschaftlichen Erfordernisse. Mit dem Wechsel zum Baurechtsmodell werden im neuen Spitalfinanzierungsregime unternehmerische Investitionsentscheide begünstigt. Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, ob damit das Risiko von Fehlinvestitionen und Über- oder Unterinvestitionen sowie von ungewollten Desinvestitionen steigt. Dies ist zu verneinen: Der Kanton verfügt als Eigentümer der Anstalt über die notwendigen Aufsichtsinstrumente bis hin zur Oberaufsicht durch den Kantonsrat und die Wahlkompetenz für den Spitalrat und kann so bei Fehlentwicklungen jederzeit eingreifen.

F. Fazit und weiteres Vorgehen

Mit der neuen Spitalfinanzierung soll nach dem Willen des Gesetzgebers die Eigenverantwortung der Spitäler erhöht und der Wettbewerb unter den Leistungserbringern verstärkt werden. Das USZ weist einen hervorragenden fachlichen Ruf auf, die Bausubstanz hingegen wird diesem in keiner Hinsicht gerecht. Das Spital ist darauf angewiesen, dass sowohl die bevorstehende Gesamterneuerung als auch die weiterhin erforderlichen Investitionen in die Bestandesbauten zur Aufrechterhaltung des Spitalbetriebes ohne Verzug an die Hand genommen werden können. Diesem grossen Handlungsdruck kann nur über eine effiziente Governance im Bereich der Immobilien und eine strikte Ausrichtung der Investitionstätigkeit an medizinischen und unternehmerischen Kriterien erfolgreich begegnet werden. Demgegenüber würde ein Festhalten an den bisherigen aufwendigen Abläufen und Entscheidungsstrukturen die bestehende Problematik im Bereich der USZ-Infrastruktur verschärfen und damit die Produktivität des Spitals und in der Folge seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber öffentlichen und privaten Anbietern weiter schmälern, was finanziell letztlich auf den Kanton als Träger des Spitals zurückfiele. Aufgrund analoger Überlegungen haben zahlreiche Kantone ihre Spitäler bereits mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet (u. a. Inselspital Bern, Kantonsspital Luzern, Kantonsspital Aarau).

Das Grobkonzept für die Entlassung des USZ aus dem kantonalen Immobilienmanagement unter Zugrundelegung des Baurechtsmodells ist daher zu genehmigen und dem entsprechenden Antrag des Spitalrates stattzugeben. Die Gesundheitsdirektion ist zu beauftragen, bis Mitte 2013 unter Einbezug des USZ, der Finanzdirektion und der Baudirektion das Detailkonzept für den Wechsel zum Baurechtsmodell auszuarbeiten. Im Rahmen dieser Arbeiten sind die wesentlichen rechtlichen, finanziellen und organisations- bzw. prozessbezogenen Gesichtspunkte der Übertragung des Immobilienmanagements auf das USZ zu analysieren und darauf beruhend einen Massnahmenplan zur Umsetzung zu entwickeln, den der Regierungsrat festzulegen hat. Das im Grundsatz festgelegte Baurechtsmodell ist dabei so zu konkretisieren, dass einerseits die vorstehend genannten Ziele für das USZ erreicht werden und andererseits das Risikocontrolling des Kantons im Interesse eines stabilen Staatshaushalts sichergestellt ist.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Grobkonzept für die Entlassung des Universitätsspitals aus dem kantonalen Immobilienmanagement unter Zugrundelegung des Baurechtsmodells wird genehmigt.

II. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, unter Einbezug des Universitätsspitals, der Finanzdirektion und der Baudirektion das Detailkonzept für den Wechsel zum Baurechtsmodell zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis Mitte 2013 zum Umsetzungsentscheid vorzulegen.

III. Mitteilung an das Universitätsspital, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi