

Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2017

5392

**Gesetz
über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher
Unterland (ipwG)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2017,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Grundlagen

§ 1. Unter dem Namen «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw)» besteht eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Winterthur. Rechts-
persönlichkeit

§ 2. Die ipw Zweck

- a. dient der integrierten psychiatrischen Versorgung, insbesondere für die Regionen Winterthur und Zürcher Unterland,
- b. unterstützt die Forschung und Lehre der Hochschulen,
- c. unterstützt die Aus-, Weiter- und Fortbildung in Berufen des Gesundheitswesens.

§ 3. Die Eigentümerstrategie für die ipw umfasst insbesondere: Eigentümer-
strategie

- a. mittelfristige Ziele des Kantons als Eigentümer und Vorgaben zu deren Erreichung,
- b. finanzielle Zielwerte, insbesondere zum Eigenkapital, zur Rendite und zur zulässigen Verschuldung,
- c. Vorgaben zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling,
- d. Vorgaben zu einer zweckgebundenen Investitions- und Immobilienplanung (Immobilienstrategie).

Leistungs-
aufträge

§ 4. ¹ Die Festlegung der medizinischen Leistungsaufträge für die ipw richtet sich nach den Bestimmungen des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vom 2. Mai 2011.

² Der Regierungsrat kann weitere Leistungsaufträge festlegen. Leistungsmengen, Preise und Modalitäten werden in Leistungsvereinbarungen zwischen der ipw und den zuständigen Direktionen des Regierungsrates vereinbart.

³ Die ipw kann weitere Leistungen erbringen, soweit dadurch die Erfüllung der kantonalen Leistungsaufträge und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel nicht beeinträchtigt werden.

Beteiligung und
Auslagerung

§ 5. ¹ Die ipw kann

- a. Betriebsbereiche in rechtlich eigenständige Einheiten überführen und privatrechtliche Gesellschaften gründen,
- b. sich an anderen Unternehmen beteiligen.

² § 4 Abs. 3 ist sinngemäss anwendbar.

B. Kantonsrat und Regierungsrat

Aufgaben des
Kantonsrates

§ 6. Der Kantonsrat

- a. übt die Oberaufsicht aus,
- b. genehmigt die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten und der einzelnen Mitglieder des Spitalrates,
- c. genehmigt Entscheide gemäss § 5 Abs. 1 lit. a,
- d. genehmigt die Eigentümerstrategie und den Bericht über deren Umsetzung,
- e. genehmigt den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und die Verwendung des Gewinns oder die Deckung des Verlusts.

Aufgaben des
Regierungsrates
a. Aufsicht und
Organisation

§ 7. Der Regierungsrat

- a. übt die allgemeine Aufsicht aus,
- b. unterbreitet dem Kantonsrat den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts zur Genehmigung,
- c. genehmigt Beteiligungen, Auslagerungen und Gesellschaftsgründungen
 1. gemäss § 5 Abs. 1 lit. a unter Vorbehalt der Genehmigung des Kantonsrates,
 2. gemäss § 5 Abs. 1 lit. b endgültig,
- d. wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die weiteren Mitglieder des Spitalrates und legt deren Entschädigung fest,

- e. genehmigt das Spitalstatut und das Personalreglement,
- f. genehmigt den Entschädigungsbericht.

§ 8. ¹ Der Regierungsrat beschliesst die Eigentümerstrategie und genehmigt den Bericht der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion über deren Umsetzung. b. Eigentümerstrategie

² Er unterbreitet dem Kantonsrat die Eigentümerstrategie und den Bericht zur Genehmigung.

³ Er überprüft die Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre und führt sie nach.

§ 9. Der Regierungsrat

- a. legt die Leistungsaufträge für die ipw fest,
- b. genehmigt die von der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion ausgehandelten Vereinbarungen mit ausserkantonalen Hoheitsträgern über Leistungsaufträge für die ipw,
- c. entscheidet bei Uneinigkeit der Vertragspartner endgültig über Leistungsvereinbarungen gemäss § 4 Abs. 2.

c. Leistungsaufträge

C. Spitalrat

§ 10. ¹ Der Spitalrat besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern. Zusammensetzung

² Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Eine Wiederwahl ist möglich.

³ An den Sitzungen des Spitalrates nehmen mit beratender Stimme und Antragsrecht teil:

- a. eine Vertreterin oder ein Vertreter der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion,
- b. in der Regel die oder der Vorsitzende der Geschäftsleitung.

§ 11. ¹ Der Spitalrat ist das oberste Führungsorgan der ipw.

² Er hat folgende Aufgaben:

- a. Er ernennt die Spitaldirektorin oder den Spitaldirektor und die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung.
- b. Er übt die Aufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen aus.
- c. Er regelt die Zuständigkeit der Organe und Organisationseinheiten der ipw zum Erlass von Anordnungen.
- d. Er sorgt für ein angemessenes Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem.

Aufgaben
a. im
Allgemeinen

- e. Er erlässt sein Organisationsreglement, das Spitalstatut, das Personalreglement, das Finanzreglement, die Taxordnung sowie weitere Reglemente.
- f. Er regelt die Zusammenarbeit mit Hochschulen und schliesst die entsprechenden Verträge ab.
- g. Er stellt zuhanden des Regierungsrates Antrag für finanzielle Beiträge nach § 19 Abs. 3.

b. Unternehmensstrategie

§ 12. Der Spitalrat

- a. setzt die vom Regierungsrat beschlossene Eigentümerstrategie um und erstattet der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion Bericht darüber,
- b. legt die Unternehmensstrategie fest.

c. Leistungsaufträge

§ 13. Der Spitalrat

- a. ist verantwortlich für die Erfüllung der Leistungsaufträge des Kantons,
- b. schliesst Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Direktionen des Regierungsrates ab,
- c. legt die weiteren Leistungen gemäss § 4 Abs. 3 fest.

d. Berichtserstattung

§ 14. Der Spitalrat verabschiedet zuhanden des Regierungsrates den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts.

D. Geschäftsleitung

§ 15. ¹ Die Geschäftsleitung ist das operative Führungsorgan der ipw und vertritt diese gegen aussen.

² Die Spitaldirektorin oder der Spitaldirektor hat den Vorsitz der Geschäftsleitung. Sie oder er ist gegenüber den weiteren Geschäftsleitungsmitgliedern weisungsbefugt.

³ Die Geschäftsleitung

- a. stellt die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung sicher,
- b. erstellt den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts zuhanden des Spitalrates,
- c. erstellt die Finanzplanung zuhanden des Spitalrates,
- d. führt alle Geschäfte, die keinem anderen Organ übertragen sind.

E. Personal

§ 16. ¹ Die Arbeitsverhältnisse sind öffentlich-rechtlich. Um ausserordentlich qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen oder zu erhalten, können in Einzelfällen Arbeitsverträge nach Privatrecht abgeschlossen werden. Arbeitsverhältnis

² Für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal gelten die für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen. Das Personalreglement kann davon abweichen, soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist.

§ 17. Die Erwirtschaftung und die Verwendung von ärztlichen Zusatzhonoraren richten sich nach dem Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare. Ärztliche Zusatzhonorare

§ 18. ¹ Das Personal wird bei der Stiftung BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich versichert. Berufliche Vorsorge

² Die Assistenz- und Oberärztinnen und Assistenz- und Oberärzte sowie die Assistentinnen und Assistenten und Oberassistentinnen und Oberassistenten werden in der Regel bei der Vorsorgestiftung Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte (VSAO) versichert.

F. Mittel

§ 19. ¹ Der Kanton stellt der ipw ein Dotationskapital zur Verfügung. Dotationskapital und weitere staatliche Mittel

² Der Kantonsrat beschliesst die Erhöhung oder Senkung des Dotationskapitals.

³ Der Kanton kann der ipw für bestimmte Zwecke weitere Mittel zur Verfügung stellen. Diese gelten als neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006.

§ 20. Die ipw darf in dem in der Eigentümerstrategie festgelegten Rahmen Fremdmittel aufnehmen. Fremdmittel

§ 21. ¹ Der Kanton räumt der ipw an den von ihr für die Erfüllung des gesetzlichen Zweckes benötigten Grundstücken Baurechte ein. Baurechte

² Der Regierungsrat bezeichnet die betroffenen Grundstücke und regelt die Einzelheiten der Baurechte vertraglich.

³ Das Baurecht endet an denjenigen Grundstücken vorzeitig, die für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und des Leistungsauftrags der ipw nicht mehr benötigt werden.

⁴ Die Übertragung eines Baurechts auf Dritte ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Sie unterliegt der Genehmigung durch den Regierungsrat und den Kantonsrat.

⁵ Die Vermietung von Bauten an Dritte ist in der Investitions- und Immobilienplanung auszuweisen.

G. Planung und Rechnungslegung

Immobilienplanung

§ 22. Die ipw koordiniert die Planung ihrer Immobilien mit der strategischen Immobilienplanung des Regierungsrates.

Finanzplanung

§ 23. ¹ Die ipw erstellt jährlich eine mittelfristige Planerfolgsrechnung und eine mittelfristige Planbilanz.

² Sie informiert den Regierungsrat darüber.

Rechnungslegung

§ 24. ¹ Die ipw führt ihre Rechnung nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard. Der Regierungsrat legt den Standard fest.

² Für jeden Drittmittelkredit wird eine separate Rechnung geführt.

H. Rechtspflege

§ 25. ¹ Anordnungen der Spitaldirektorin oder des Spitaldirektors und der Geschäftsleitung können mit Rekurs beim Spitalrat angefochten werden.

² Anordnungen des Spitalrates können mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

I. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Betriebsübernahme

§ 26. ¹ Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes

- a. führt die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt den Betrieb der bisherigen ipw weiter,
- b. gehen die vom Kanton auf den Namen der bisherigen ipw begründeten Rechte und eingegangenen Pflichten sowie das Eigentum an den Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt über,
- c. gehen die Rechtsverhältnisse, welche die bisherige ipw betreffen, insbesondere die Anstellungsverhältnisse mit dem Personal, auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt über.

- ² Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes
- a. legt der Regierungsrat die Eröffnungsbilanz fest,
 - b. wählt der Regierungsrat den Spitalrat, dessen erste Amtsperiode am 30. Juni 2023 endet.

§ 27. Die zum Zeitpunkt der Einräumung der Baurechte gemäss § 21 auf den betroffenen Grundstücken stehenden Bauten und Anlagen werden der ipw zum Buchwert zu Eigentum übertragen. Bewertung der Immobilien

§ 28. ¹ Der Regierungsrat legt in der Eröffnungsbilanz eine Eigenkapitalquote von höchstens 60% fest. Eröffnungsbilanz

² Die Werte gehen zum Buchwert auf die ipw über.

³ Sie werden bis zum Erreichen der Eigenkapitalquote als Dotationskapital eingebracht oder der Reserve zugewiesen. Im übersteigenden Betrag werden sie gegen eine Darlehensforderung des Kantons übertragen. Eine zusätzliche Bareinlage ist ausgeschlossen.

§ 29. ¹ Das Darlehen gemäss § 28 Abs. 3 wird zum internen Zinssatz des Kantons verzinst. Verzinsung und Amortisation

² Die jährliche Amortisation des Darlehens entspricht mindestens dem Wertverlust der Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen bei Anwendung branchenüblicher Abschreibungssätze. Darüber hinausgehende Amortisationen sind unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 30 Tagen auf Ende eines Monats zulässig.

§ 30. Bis zum Erlass neuer Regelungen gelten die bisherigen Verordnungen und Reglemente. Weitergeltung bisherigen Rechts

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Zusammenfassung

Am 21. Mai 2017 haben die Zürcher Stimmberechtigten die Umwandlung der unselbstständigen kantonalen psychiatrischen Klinik «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland» (ipw) in eine Aktiengesellschaft abgelehnt. Die Analyse der Abstimmung hat ergeben, dass die Ablehnung in erster Linie mit der Rechtsform und insbesondere der damit verbundenen Möglichkeit einer Veräusserung der Klinik durch den Kanton zusammenhing. Weitestgehend unbestritten ist hingegen, dass die ipw verselbstständigt werden und mit dem für ein erfolgreiches Handeln im Gesundheitsmarkt nötigen unternehmerischen Handlungsspielraum ausgestattet werden muss.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat entschieden, die Umwandlung der ipw in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt einzuleiten. Die Vorlage orientiert sich am Modell des Universitätsspitals Zürich (USZ) und der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) und ist im Wesentlichen identisch mit den entsprechenden Vorlagen 5198c und 5259b.

Mit der Umwandlung erhält die ipw eine eigene Rechtspersönlichkeit und den notwendigen strategisch-operativen Freiraum, die für den langfristigen Erfolg eines Unternehmens im heutigen Spitalumfeld entscheidend sind. Die ipw bleibt aber dauerhaft im Eigentum des Kantons. Die Arbeitsverhältnisse unterliegen weiterhin grundsätzlich dem kantonalen Personalrecht, wobei bei betrieblicher Notwendigkeit Ausnahmen möglich sind. Die Gebäude und Mobilien werden auf die Anstalt übertragen, womit die ipw die notwendige Selbstbestimmung über die Erneuerung der Infrastruktur erhält. Damit verbunden ist die Entlassung des Spitals im Rahmen der Verselbstständigung aus dem direkten Wirkungsbereich der kantonalen Gesetzgebung zum Finanzhaushalt (Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611] sowie dazugehörige Verordnungen).

An der Steuerung aus Sicht der Versorgungsgewährleistung ändert sich mit der Verselbstständigung der ipw nichts. Die Steuerung aus Eigentümersicht erfolgt künftig hauptsächlich über eine vom Kanton erlassene Eigentümerstrategie. Die Gesamtverantwortung für das Unternehmen liegt beim neu einzurichtenden Gremium des Spitalrates. Aufsicht und Oberaufsicht liegen weiterhin beim Regierungsrat bzw. beim Kantonsrat.

Mit dieser Verselbstständigung erhält die ipw eine im Kanton Zürich bereits bewährte Rechtsform, welche die Voraussetzungen schafft, dass sich die Klinik langfristig erfolgreich weiterentwickeln kann.

2. Ausgangslage

Auf den 1. Januar 2012 traten die Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) in Kraft, mit denen die Spitalfinanzierung neu geregelt wurde. Mit dieser Gesetzesrevision haben sich die Rahmenbedingungen für die kantonalen Spitäler wesentlich verändert. Die Spitäler sind heute mit sich rasch wandelnden Herausforderungen konfrontiert und benötigen einen grösseren unternehmerischen Handlungsspielraum, um zeitnah und bedarfsgerecht darauf reagieren zu können.

Mit Beschluss vom 18. Juni 2014 hat der Regierungsrat im Grundsatz entschieden, dass die bis anhin unselbstständigen kantonalen psychiatrischen Kliniken PUK und ipw verselbstständigt werden sollen (RRB Nr. 705/2014). Gestützt auf die Richtlinien des Regierungsrates über die Public Corporate Governance war die Überführung der universitären Klinik PUK in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt vorgesehen, während die nichtuniversitäre ipw in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden sollte.

Am 6. Mai 2015 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage für die Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft (ipw AG, Vorlage 5199) unterbreitet. Der Kantonsrat hat das Gesetz im Verlaufe seiner Beratungen in einigen Punkten verändert, es aber in seiner grundsätzlichen Ausrichtung bestätigt. Der Kantonsrat hat die Vorlage am 5. Dezember 2016 mit 119 zu 53 Stimmen angenommen. Gegen diesen Beschluss wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen, worauf das Gesetz am 21. Mai 2017 den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt wurde. Diese lehnten die Gesetzesvorlage mit 51,2% Nein-Stimmen ab.

3. Neue Zielsetzung für die ipw

Auch wenn die vom Regierungsrat und von der Mehrheit des Kantonsrates favorisierte Lösung für die Stärkung der unternehmerischen Selbstständigkeit der ipw in der Volksabstimmung gescheitert ist, haben die Debatten im Vorfeld der Abstimmung doch gezeigt, dass das grundsätzliche Anliegen eine breite Anerkennung findet. Umstritten und für den Ausgang der Volksabstimmung entscheidend sind in erster Linie die Rechtsform der Aktiengesellschaft an und für sich und die mit der Aktiengesellschaft verknüpfte Möglichkeit der Aufgabe der kantonalen Beteiligung an der Klinik gewesen.

Fast zeitgleich mit der Abstimmung über die ipw AG hat der Kantonsrat mit 148 Ja zu 17 Nein entschieden, die Liegenschaften des USZ im Baurecht auf die Anstalt zu übertragen und diese damit zur Eigentümerin der Spitalbauten zu machen (Vorlage 5198). In diesem Zusammenhang wird auch die finanzielle Steuerung des Spitals nach unternehmerischen Prinzipien neu geregelt. Dass diese Gesetzesrevision nicht nur bei den politischen Parteien, sondern auch in der Bevölkerung eine gute Akzeptanz geniesst, zeigt sich zum einen am Abstimmungsergebnis im Parlament und zum anderen daran, dass gegen den Beschluss des Kantonsrates kein Referendum ergriffen wurde. Dem Gesetz zur Umwandlung der unselbstständigen PUK in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt (PUKG, Vorlage 5259) hat der Kantonsrat am 11. September 2017 mit grossem Mehr zugestimmt. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch dagegen kein Referendum ergriffen wird.

Gestützt auf seine Analysen ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass auch für die ipw die Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Übertragung der Liegenschaften im Baurecht im Sinne der Vorlagen 5198 (USZ) und 5259 (PUK) angestrebt werden soll. Der vorliegende Antrag für das Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipwG) ist deshalb im Wesentlichen identisch mit dem PUKG.

4. Grundzüge der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ipw

4.1 Verhältnis zum PUK-Gesetz

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 705/2014 die Eckwerte für die Umwandlung der PUK in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt festgelegt. In dem darauf aufbauenden PUKG (Vorlage 5259) haben der Regierungsrat und der Kantonsrat den künftigen rechtlichen Rahmen für die PUK definiert.

Wie bereits ausgeführt, soll der Anstaltserlass für die ipw grundsätzlich den gleichen Gesetzmässigkeiten genügen wie jener für das USZ und insbesondere jener für die PUK. Abweichungen soll es lediglich dort geben, wo sie sich aus systemischen Unterschieden zwischen den Spitälern ergeben (beispielsweise universitär/nichtuniversitär).

4.2 Zweck und Aufgaben der Anstalt

Bei der Einrichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wird ein Bestand an staatlichen personellen und materiellen Mitteln zusammengefasst und für einen bestimmten Zweck zur Verfü-

gung gestellt. Dieser Zweck bildet die Legitimation für die Zuweisung der staatlichen Mittel an die Anstalt und muss demzufolge hinreichend konkret formuliert sein, sollte jedoch im Interesse der langfristigen Konkurrenz- und Entwicklungsfähigkeit der Klinik aber auch einen gewissen Spielraum offenlassen.

Für die ipw steht als Zweck die Weiterführung der bisherigen Leistungen im Bereich der integrierten psychiatrischen Versorgung, insbesondere für die Regionen Winterthur und Zürcher Unterland, der Unterstützung der Forschung und Lehre der Hochschulen sowie der Aus-, Weiter- und Fortbildung in den Gesundheitsberufen im Vordergrund. Im Rahmen dieses Anstaltszwecks werden die Kernaufgaben der ipw durch staatliche Leistungsaufträge festgelegt. Diese ergeben sich im Bereich der Gesundheitsversorgung aus der eidgenössischen und kantonalen Gesundheits- und Sozialversicherungsgesetzgebung und insbesondere aus der kantonalen Spitalplanung gemäss KVG. Mit der Verselbstständigung wird eine Ausweitung des Handlungsspielraums der ipw angestrebt. Es wird daher zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, neben dem Kernauftrag weitere Leistungen zu erbringen. Es dürfen damit aber weder die staatlichen Leistungsaufträge beeinträchtigt noch damit verknüpfte Auflagen umgangen werden.

4.3 Organisation, staatliche Mitwirkung und politische Steuerung

4.3.1 Führungsorganisation

Die ipw soll als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt in organisatorischer Hinsicht so ausgestaltet werden, dass sie langfristig handlungsfähig und in der Lage ist, dem Zweck bestmöglich gerecht zu werden und die kantonalen Leistungsaufträge optimal zu erfüllen. Es geht insbesondere darum, die Strukturen, Abläufe, Kompetenzen und Verantwortungen so aufeinander abzustimmen, dass die Anstalt den wesentlichen Anspruchsträgern gerecht wird und gleichzeitig führbar und wettbewerbsfähig ist. Angesichts der Tatsache, dass die ipw in einem Umfeld mit privatrechtlich organisierten Mitbewerbern tätig ist, liegt es nahe, sich bei der Ausgestaltung der Organisation der ipw an den im Gesellschaftsrecht bewährten Lösungen zu orientieren. Im Unterschied zum privaten Unternehmen sind bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt allerdings auch die Kompetenzabgrenzung zum Staat und die Anforderungen an eine wirksame politische Steuerung zu berücksichtigen. Zudem hat die künftige Organisation der Anstalt im Hinblick auf die Zielsetzung der Verselbstständigung eine Entflechtung der politischen, unternehmensstrategischen und operativen Ebenen zu bewirken.

Die Lösungsansätze des Gesellschaftsrechts gehen regelmässig von einer zweistufigen Führungsstruktur aus, was unternehmensintern die Zuweisung der betrieblich-operativen Führungsverantwortung und der unternehmensstrategischen Führung bzw. betrieblichen Aufsicht an zwei getrennte Organe bedingt. Auch bei der ipw wird eine möglichst weitgehende Rollenteilung zwischen unternehmensstrategischer Führung und Aufsicht auf der einen Seite und betrieblich-operativer Geschäftsführung auf der anderen Seite angestrebt. Durch eine Bündelung der betrieblich-operativen Führung beim geschäftsführenden Organ kann diesem jene starke Stellung verschafft werden, die für die Führung eines Spitals von der Grösse der ipw (knapp 100 Mio. Franken Umsatz, rund 850 Mitarbeitende) mit ihren komplexen Strukturen und den gelegentlich auch gegenläufigen Interessen ihrer Teilbereiche unerlässlich ist. Aus diesem Grund wird bei der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ipw einer zweistufigen Führungsstruktur der Vorzug gegeben, bei der das strategische Führungsorgan – der Spitalrat – in Analogie zum schweizerischen Aktienrecht auf einen Kernbereich von unentziehbaren und undelegierbaren Aufgaben begrenzt wird, während das operative Führungsgremium – die Geschäftsleitung – die umfassende Verantwortung für die Geschäftsführung trägt. Gleichzeitig werden geeignete Instrumente zur Verfügung gestellt, mit denen die politische Steuerung hinreichend gewahrt ist, wobei jedoch vermieden werden soll, dass die Politik direkt in die operative Betriebsführung eingreift.

Die Führungsorganisation soll die Handlungsfähigkeit der ipw als Unternehmen bestmöglich gewährleisten und dem Betrieb eine hohe Managementkompetenz sichern. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sollen klar und widerspruchsfrei zugeordnet sein. Für die ipw als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt sind ein Spitalrat im Sinne eines Verwaltungsrates und eine Geschäftsleitung unter dem Vorsitz einer Spitaldirektorin oder eines Spitaldirektors (CEO) als geschäftsführendes Organ vorgesehen:

- Der Spitalrat gibt die Unternehmensstrategie vor, stellt die Verbindung zwischen der Anstalt und dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung sicher und überwacht die Führung der Anstaltsgeschäfte durch die Geschäftsleitung. Zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügt er über wirksame Aufsichtsinstrumente wie z. B. Informations-, Einsichts- und Auskunftsrechte, die Abnahme von Rechenschaftsberichten, die Wahlkompetenz gegenüber der Geschäftsleitung (Ernennung bzw. Abberufung der Geschäftsleitungsmitglieder) oder die Erlasskompetenz bzw. Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalte für bestimmte anstaltsinterne Regelungen. Eine Geschäftsführungsfunktion des Spitalrates ist hingegen ausgeschlossen.

- Die Spitaldirektorin oder der Spitaldirektor (CEO) und die Geschäftsleitung wiederum bedürfen zur Erfüllung der ihnen zugeordneten Aufgaben einer umfassenden Entscheidungsbefugnis und einer klar geregelten Weisungsbefugnis im Bereich der Alltagsgeschäfte, einer angemessenen Finanzkompetenz und der umfassenden Zuständigkeit für alle Geschäfte, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen sind. Als Gegengewicht zu den weit reichenden Kompetenzen hat die Geschäftsleitung eine umfassende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Spitalrat.

4.3.2 Staatliche Mitwirkung und politische Steuerung

Die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung liegt weiterhin in der Verantwortung des Kantons. Sie erfolgt in erster Linie über die Steuerungsinstrumente der Spitalplanung und der Leistungsaufträge. Diese Instrumente greifen gegenüber allen Leistungserbringern und damit auch gegenüber der verselbstständigten ipw.

Darüber hinaus muss auch nach der Verselbstständigung eine hinreichende politische Steuerung und Kontrolle sichergestellt sein. Hier ist als Erstes die Kompetenz zur Besetzung des Spitalrates zu regeln. Aufgrund der Funktion des Spitalrates als Bindeglied zwischen der Anstalt und dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung wird die Wahlkompetenz für den Spitalrat dem Regierungsrat zugeordnet, wobei der Kantonsrat diese Wahl genehmigt. Es wird darauf verzichtet, den Handlungsspielraum des Regierungsrates bei der Auswahl der Mitglieder des Spitalrates gesetzlich einzuschränken. Die Anforderungsprofile für die Spitalratsmitglieder sollen jedoch in der Eigentümerstrategie festgelegt werden.

Eine direkte staatliche Mitwirkung durch eine Einsitznahme im Spitalrat ist mit Zielkonflikten behaftet. Sie kann der verstärkten Wahrung der öffentlichen Interessen bei der Festlegung und Umsetzung der Anstaltspolitik dienen, führt aber gleichzeitig auch zu einer Mitverantwortung des Staates für die Führung der Anstaltsgeschäfte. Bei einer Einbindung der staatlichen Vertretung in die Entscheidungsverantwortung entsteht ein Rollenkonflikt, indem die staatlichen Vertreterinnen und Vertreter einerseits die unternehmerischen Interessen der Anstalt wahren und andererseits die öffentlichen Interessen gegenüber der Anstalt zu vertreten haben. Dieser Konflikt kann weitgehend vermieden werden, wenn die staatliche Vertretung kein Stimmrecht hat, sondern nur berät. Es ist deshalb vorgesehen, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion des Regierungsrates nur mit beratender Stimme im Spitalrat der ipw Einsitz nimmt. Im Gegenzug sind Genehmigungsvorbehalte des Regierungsrates für das Spitalstatut und das Personalreglement vorgesehen.

4.4 Personal

Ein weiteres wesentliches Element der unternehmerischen Autonomie besteht in der Festlegung und Gestaltung der Personalpolitik (Personalsystem, Personalprozesse, Personalmanagement). Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist die ipw weiterhin an rechtsstaatliche und verfassungsmässige Grundsätze wie das Legalitätsprinzip, das Verhältnismässigkeits- und Gleichbehandlungsgebot oder das Willkürverbot gebunden.

Bei der ipw als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt sollen die Anstellungsverhältnisse in der Regel öffentlich-rechtlicher Natur sein. Um ausserordentlich qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen oder zu erhalten, können in Einzelfällen aber auch privatrechtliche Anstellungsverhältnisse abgeschlossen werden. Für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal werden grundsätzlich die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes angewendet. Das Gewinnen und Halten von qualifiziertem und motiviertem Personal ist für die ipw als Dienstleistungsbetrieb ein zentraler erfolgskritischer Faktor. Aus betrieblichen Gründen kann daher im anstaltsinternen Personalreglement bei spezifischen Bedingungen, die für die Arbeitsmärkte des Spitalpersonals wenig geeignet sind, von den allgemeinen Regelungen für das Staatspersonal abgewichen werden. Damit wird der ipw die Möglichkeit gegeben, als konkurrenzfähige Arbeitgeberin passende Anstellungsbedingungen anbieten zu können. Zudem ist zu prüfen, welche Möglichkeiten die bestehenden Gesetze und Verordnungen zur Verbesserung der Attraktivität der ipw als Arbeitgeberin bzw. zur Anpassung der Rahmenbedingungen an die Verhältnisse vergleichbarer Kliniken bieten. Die Gesundheitsdirektion hat dazu eine Arbeitsgruppe mit Beteiligung aller vier Spitäler (USZ, KSW, PUK und ipw) eingesetzt.

Da personalrechtliche Regelungen sowohl von wirtschaftlicher als auch politischer Bedeutung sein können, ist die Genehmigung des Personalreglements durch den Regierungsrat vorgesehen.

Im Bereich der beruflichen Vorsorge ergeben sich für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ipw keine Änderungen gegenüber heute.

4.5 Mittel und Finanzierung

4.5.1 Mittelausstattung

Die ipw ist für eine bestmögliche Zweck- und Auftragserfüllung und ihr Bestehen im wettbewerblichen Umfeld darauf angewiesen, dass sie mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist und dass ihre Leistungen angemessen abgegolten werden. Art und Umfang dieser Mittel

sowie die Kompetenz zu deren Verwendung prägen die Anstaltsautonomie wesentlich. Es geht hier einerseits um die Frage eines Grundkapitals, d. h. von langfristigen Mitteln, die der ipw zur Verfügung gestellt werden. Andererseits muss auch die Möglichkeit zur Fremdmittelaufnahme bzw. Reservenbildung geklärt werden.

Die Änderung in der Spitalfinanzierung hat zur Folge, dass die Spitäler seit 2012 ihren gesamten Aufwand im Bereich der Versorgung direkt und vollständig über die Erträge aus der Leistungserbringung – d. h. über stationäre Pauschalen und ambulante Einzelleistungstarife (zuzüglich Zusatzversicherungs- und Nebenerträge) – decken müssen. In den Leistungsentgelten nicht enthalten sind jedoch die Kosten für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Diese werden von der öffentlichen Hand separat subventioniert. Eine Subventionierung von Investitionen ist in diesem System nicht mehr vorgesehen; die Spitäler finanzieren ihre Investitionsvorhaben vielmehr mit eigenen bzw. selbst erwirtschafteten Mitteln (Grundkapital, Reserven) oder mit Krediten und Anleihen Dritter. Die Verzinsung und Rückzahlung dieser Kredite und Darlehen tätigen sie mit den erwirtschafteten Erträgen.

4.5.2 Grundkapital

Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten sollen über ein Grundkapital (Dotationskapital) verfügen, das als Bar- oder als Sacheinlage oder als Kombination davon eingebracht werden kann. Als Sacheinlage kommt insbesondere die Übertragung ins Eigentum der Anstalt von Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen infrage. Allerdings ist damit für die Anstalt die für den Betrieb von Anbeginn an nötige Liquidität noch nicht sichergestellt. Deshalb soll die Anstalt mit einem bar eingebrachten Dotationskapital auch flüssige Mittel erhalten, die sie im Rahmen der Finanzkompetenz grundsätzlich frei einsetzen kann.

Das Grundkapital der ipw wird zum grössten Teil durch die Übertragung der Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen geäuft und vom Regierungsrat im Rahmen der Eröffnungsbilanz festgelegt werden. Inwieweit der ipw zum Zeitpunkt der Verselbstständigung hinreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen, wird unter Berücksichtigung des Geschäftsgangs und des Standes der Rücklagen zu prüfen sein. Bei der Festlegung der Eröffnungsbilanz wird darauf zu achten sein, dass die Liquidität derart gewährleistet ist, dass die ipw mit den eigenen Mitteln ihren ordentlichen Pflichten (Lohnzahlen, vertragliche Vereinbarungen mit Dritten usw.) nachkommen kann und darüber hinaus eine angemessene Reserve für Erlös- oder Ausgabeschwankungen besteht.

Eine gesetzlich vorgeschriebene Verzinsung des Dotationskapitals ist nicht vorgesehen. Vielmehr soll die Renditeerwartung des Kantons als Eigentümer in der Eigentümerstrategie festgelegt werden. Der Verzicht auf eine gesetzlich festgeschriebene Dotationskapitalverzinsung vergrössert die Flexibilität des Kantons als Eigentümer; er kann jeweils im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung entscheiden, ob er den erzielten Gewinn im Unternehmen belässt oder ob er ihn abschöpft. Dieses Vorgehen entspricht der üblichen Praxis bei wirtschaftlichen Unternehmen.

Mit der Eröffnungsbilanz legt der Regierungsrat über das Dotationskapital auch die Eigenkapitalquote der ipw fest. Bei den in anderen Kantonen umgesetzten Verselbstständigungen konnten in dieser Hinsicht erhebliche Schwankungsbreiten beobachtet werden: So betrug z. B. das Dotationskapital der Universitären Psychiatrischen Klinik Basel bei der Verselbstständigung 2012 rund 63% des Gesamtkapitals, während der Kanton Basel-Landschaft die Psychiatrie Baselland im gleichen Jahr mit einem Dotationskapital von nur 11% des Gesamtkapitals ausstattete. Bei der Verselbstständigung der ipw soll – gleich wie bei den anderen kantonalen Spitälern – mit einer Eigenkapitalquote von höchstens 60% zum Zeitpunkt der Verselbstständigung eine auch vor dem Hintergrund der anstehenden Investitionen angemessene Ausgangslage geschaffen werden, welche die ipw im Spitalumfeld mittelfristig weder bevor- noch benachteiligt.

Soweit sich bei einer aussergewöhnlichen Situation eine ausserordentliche Einlage von liquiden Mitteln als notwendig erweisen sollte, läge eine solche als Erhöhung des Dotationskapitals in der Kompetenz des Kantonsrates.

4.5.3 Betriebsfinanzierung

Seit dem 1. Januar 2012 gelten gemäss revidiertem KVG neue Regeln der Spitalfinanzierung. In der Akutsomatik werden die stationären Behandlungen nach einem schweizweit einheitlichen Tarifsysteem über eine diagnosebezogene Pauschale pro Behandlungsfall abgerechnet (SwissDRG). Im Bereich der Psychiatrie steht 2018 die Einführung einer leistungsbezogenen Tarifierung (TARPSY) unmittelbar bevor.

Die Höhe der Tarife wird entweder von den Versicherern und den Leistungserbringern ausgehandelt und vom Regierungsrat anschliessend genehmigt oder – wenn sich die Tarifpartner nicht einigen können – vom Regierungsrat hoheitlich festgelegt. Die stationären Leistungsentgelte werden gemäss KVG zu höchstens 45% von der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) getragen. Den Rest bestreitet der Kanton mit allgemeinen Steuermitteln.

Während bis Ende 2011 die Infrastruktur der Spitäler separat von der öffentlichen Hand finanziert wurde, umfassen die stationären OKP-Tarife seit Anfang 2012 auch die Anlagenutzungskosten. Dies ermöglicht den Spitalern eine gesamtheitliche unternehmerische Ausrichtung, verpflichtet sie aber gleichzeitig auch, die Mittel für die Investitionen selber zu erwirtschaften und die langfristige Refinanzierung derselben über die Betriebserträge sicherzustellen.

4.5.4 Immobilien und Mobilien

Die bauliche Infrastruktur ist für die langfristige Entwicklung eines Spitals von grosser Bedeutung. Die Gebäude müssen den Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten und der Mitarbeitenden entsprechen und qualitativ hochwertige und effiziente Betriebsprozesse ermöglichen. Um die Übereinstimmung von Leistungs- bzw. Ergebnisverantwortung einerseits und Entscheidungskompetenz andererseits zu wahren, sind neben den Betriebseinrichtungen auch die Bauten im Rahmen eines Baurechtsmodells in das Vermögen der Anstalt zu übertragen. Zusammen mit der Gewährung der notwendigen Finanzkompetenz wird damit ein Immobilienmanagement ermöglicht, das den selbstständigen, unternehmerisch ausgerichteten Betrieb der ipw bestmöglich unterstützt. Gleichzeitig behält der Kanton das Eigentum an den Grundstücken und sichert sie so dauerhaft für die öffentliche Nutzung.

Die Übertragung in das Anstaltsvermögen der ipw betrifft Anlagen und Mobilien mit einem Gesamtwert von rund 51 Mio. Franken (Buchwert am 1. Januar 2017). Der definitive Übertragungswert hängt ab von der Höhe der ordentlichen Abschreibungen, vom Prozess der Genehmigung und der Realisierung des von der ipw im Herbst 2017 beantragten Objektkredits von rund 65 Mio. Franken für einen Ersatz- und Ergänzungsbau durch den Regierungsrat und Kantonsrat und von der mit RRB Nr. 856/2017 vorgenommenen ausserordentlichen Wertberichtigung.

4.5.5 Fremdmittel

Zur Planung und Realisierung von baulichen Vorhaben und sonstigen grösseren Investitionen wird die ipw ab dem Zeitpunkt der Vonselbstständigung Eigenmittel (Dotationskapital bzw. Reserven) verwenden oder Geld am Kredit- oder Kapitalmarkt aufnehmen können. Dies können auch Darlehen des Kantons gemäss § 12 des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, LS 813.20) sein. Zur Begrenzung des Risikos für den Kanton als Eigentümer der Anstalt werden die Grenzen der Verschuldung der ipw und damit der Fremdkapitalaufnahme in der Eigentümerstrategie festgelegt.

4.5.6 Finanzhaushalt

Um im Rahmen der Unternehmensstrategie eigenverantwortlich investieren zu können, muss die ipw auch über die Investitionsfinanzierung entscheiden können. Aus diesem Grund wird die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ipw – gleich wie bisher schon die öffentlich-rechtlichen Anstalten Zürcher Kantonalbank, Elektrizitätswerke des Kantons Zürich oder Gebäudeversicherung Kanton Zürich und wie neu das USZ sowie voraussichtlich die PUK – nicht dem kantonalen Finanzhaushaltsrecht unterstellt. Damit können die Spitalorgane über die von der ipw selbst finanzierten Investitionen in eigener Verantwortung entscheiden. Die Investitionen fallen nicht mehr unter das Budget und die Investitionsrechnung des Kantons gemäss CRG, sondern werden im Rahmen der in der Eigentümerstrategie vorgegebenen Grenzen abschliessend vom Spitalrat beschlossen. Über die Eigentümerstrategie werden auch gewisse Elemente des CRG für die Anstalt wieder Wirksamkeit entfalten; dies betrifft insbesondere die Sicherstellung des Haushaltgleichgewichts bzw. des mittelfristigen Ausgleichs und der Kreditwürdigkeit des Kantons.

5. Eigentümerstrategie

5.1 Zweck und Gliederung

Mit den PCG-Richtlinien hat der Regierungsrat dem Instrument der Eigentümerstrategie eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Überwachung von ausgelagerten Betrieben zugewiesen (vgl. RRB Nr. 122/2014). Während auf der Ebene des Gesetzes die grundlegenden Prinzipien der Steuerung der Anstalt und die dauerhaft gültigen Rahmenbedingungen festgelegt sind, werden in der Eigentümerstrategie die mittelfristigen Aspekte der Steuerung geregelt.

Die Eigentümerstrategie für die ipw wird vom Regierungsrat beschlossen und vom Kantonsrat genehmigt. Sie wird mindestens alle vier Jahre überprüft und bei Bedarf angepasst. In der Eigentümerstrategie werden sowohl die Ziele aus Gewährleis- als auch aus Eigensicht formuliert. Die Gesundheitsdirektion erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie und beantragt allenfalls notwendige Korrekturen. Der Regierungsrat unterbreitet den Bericht und die allfälligen Korrekturen dem Kantonsrat zur Genehmigung.

5.2 Wirtschaftlichkeit

Vorrangiger Zweck der ipw sind die regionale und überregionale psychiatrische Versorgung, die Unterstützung der Forschung und Lehre der Hochschulen sowie der Aus-, Weiter- und Fortbildung in den Gesundheitsberufen (§ 2 des Gesetzes). Das Erzielen einer Rendite steht für den Kanton als Eigentümer der ipw nicht im Vordergrund. Dennoch kommt der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu, denn nur ein positives Betriebsergebnis schafft den nötigen Handlungsspielraum für betriebliche Optimierungen und für die dazu erforderlichen Investitionen in die Modernisierung der Anlagen.

Als Anreiz zur steten Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung soll es der ipw – wie anderen Spitälern auch – möglich sein, in einem begrenzten Rahmen Eigenmittel zu erwirtschaften und diese vorbehaltlich der Zustimmung des Eigentümers zur Optimierung der Leistungserbringung und der Wettbewerbsfähigkeit einzusetzen.

Die Renditeerwartung des Eigentümers hängt mit der Regelung der Dotationskapitalverzinsung zusammen. Auf eine feste Verzinsung des Dotationskapitals wird, in Abschnitt 4.5.2 ausgeführt, verzichtet. Stattdessen wird im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung über die Abschöpfung erwirtschafteter Eigenmittel zu entscheiden sein.

Inskünftig wird die ipw bauliche Investitionsvorhaben zumindest teilweise über den Kredit- oder den Kapitalmarkt finanzieren und daneben gegebenenfalls auch kantonale Darlehen gemäss SPFG in Anspruch nehmen.

5.3 Finanzielle Steuerung

Der Kanton weist bei den führenden Ratingagenturen ein Bonitätsrating der höchsten Stufe auf und gilt damit als höchst zuverlässiger und stabiler Schuldner. Voraussetzung dafür ist ein Gesamtverschuldungsgrad für alle Bereiche und Beteiligungen von unter 60%. Mit der Verselbstständigung der ipw entfällt der direkte Einfluss des Kantons auf die Fremdmittelaufnahme und damit auf die Verschuldung des Betriebes. Um eine stabile Finanzierung der ipw sicherzustellen und der Gefahr einer Überschuldung der Anstalt und einer dadurch verursachten Beeinträchtigung des Kreditratings des Kantons zu begegnen, wird die aus Eignersicht zulässige Höchstverschuldung in der Eigentümerstrategie festgelegt. Im Gegensatz zur jährlichen Festlegung der Höchstverschuldung des Kantons (KEF-Richtlinien des Regierungsrates) hat

die Steuerung des Verschuldungsgrades der ipw über die Eigentümerstrategie mit einem mittelfristigen Zeithorizont zu erfolgen.

Die Zielvorgaben werden mindestens einmal jährlich überprüft. Bei Erreichen des festgelegten Höchstverschuldungsgrades darf eine weitere Kapitalaufnahme nur noch in Rücksprache mit dem Eigentümer erfolgen.

6. Kommentare zu den einzelnen Regelungsbereichen

6.1 Grundlagen (§§ 1–5)

6.1.1 § 1 Rechtspersönlichkeit

Die Regelung der Rechtsnatur, des Namens und des Sitzes der Anstalt erfolgt analog den entsprechenden Regelungen im privaten Gesellschaftsrecht zur Bildung von Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie dient als Grundlage für einen funktionierenden Rechtsverkehr mit Dritten. Für das Aufleben der Rechtspersönlichkeit der Anstalt ist die gesetzliche Regelung konstitutiv. Die Regelung der Rechtspersönlichkeit im Anstaltserlass ist daher zwingend. Teil der Rechtspersönlichkeit und Voraussetzung für den selbstständigen Rechtsverkehr mit Dritten sind auch der Name (Firma) und der Sitz einer Rechtsperson, die im Interesse der Rechtssicherheit ausdrücklich geregelt werden.

6.1.2 § 2 Zweck

Der gesetzlich festgelegte Zweck (siehe auch Abschnitt 4.2) steckt das Handlungsfeld der Anstalt ab, innerhalb dessen sie zur Verwendung der zugewiesenen Mittel legitimiert ist, und sollte im Interesse der Konkurrenz- und Entwicklungsfähigkeit der ipw einen gewissen Handlungsspielraum zulassen.

An die ipw werden verschiedene Ansprüche gestellt:

- Integrierte psychiatrische Versorgung der Bevölkerung (Leistungen nach KVG, Grundversorgung, spezialisierte Angebote und ständige Notfallversorgung)
- Unterstützung der Forschung und Lehre der Hochschulen
- Ausbildung im Bereich Pflege, Medizin und therapeutische Berufe

Diese Ansprüche werden über den allgemein formulierten Anstaltszweck abgedeckt, wobei die psychiatrische Grundversorgung der Bevölkerung Vorrang hat. Auf eine weitere Konkretisierung des Zweckes und auf die gesetzliche Festlegung eines Leistungsspektrums wird verzichtet, um Konflikte mit den Mechanismen der staatlichen Spitalplanung und Leistungssteuerung zu vermeiden, denen die ipw gleich wie die übrigen psychiatrischen Spitäler der Zürcher Spitalliste unterworfen bleibt.

6.1.3 § 3 Eigentümerstrategie

Mit der Eigentümerstrategie (siehe auch Abschnitt 5) legt der Kanton für die ipw die mittelfristigen Rahmenbedingungen und Ziele fest. Die Eigentümerstrategie bildet die Grundlage, auf welcher der Spitalrat die Unternehmensstrategie entwickelt und verfolgt. Die Eigentümerstrategie umfasst die Ziele des Kantons und dabei insbesondere auch Leistungsvorgaben. Sie legt bestimmte finanzielle Grenz- und Zielwerte wie z. B. die höchstzulässige Verschuldung und die Renditeerwartung fest. Mit der Eigentümerstrategie bestimmt der Kanton auch den Rechnungslegungsstandard sowie das Berichtswesen und die Vorgaben für das Risikomanagement.

6.1.4. § 4 Leistungsaufträge

Das Leistungsangebot und die Art der Leistungserbringung werden im Grundsatz mit Leistungsaufträgen festgelegt. Im Bereich der Versorgung nach KVG erfolgt dies über die Spitalliste. Es steht dem Regierungsrat offen, weitere Leistungsaufträge an die ipw zu erteilen. Es ist Sache des Regierungsrates als Leistungseinkäufer, die Leistungsaufträge in den verschiedenen Bereichen zu koordinieren. Die weiteren Leistungsaufträge werden zusammen mit den entsprechenden staatlichen Finanzbeiträgen in Staatsbeitragsvereinbarungen zwischen der ipw und den zuständigen Direktionen des Regierungsrates konkretisiert. Hierbei muss sichergestellt werden, dass die Leistungsbeziehungen transparent ausgestaltet und somit die Verantwortlichkeiten für die Leistungserfüllung klar zugeordnet werden. Leistungsaufträge, welche die Gesundheitsdirektion mit anderen Kantonen für die ipw aushandelt, bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat (siehe auch Abschnitt 6.2.2).

Im Sinne der mit der Verselbstständigung angestrebten Ausweitung des Handlungsspielraums wird der ipw die Möglichkeit gegeben, weitere Leistungen zu erbringen. Diese werden nicht näher umschrieben bzw. eingegrenzt, um das Feld für zukünftige Entwicklungen nicht von vornherein zu beschränken.

Mit der Erbringung weiterer Leistungen dürfen weder die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge beeinträchtigt noch damit verknüpfte Auflagen umgangen werden. Ebenso wenig ist es zulässig, dass die zur Erfüllung der Leistungsaufträge zur Verfügung gestellten Mittel für andere Zwecke verwendet werden. Die Aufnahme weiterer Geschäftstätigkeiten ist direkt verknüpft mit der langfristigen strategischen Ausrichtung des Unternehmens. Die entsprechende Entscheidungskompetenz liegt daher folgerichtig ausschliesslich beim strategischen Führungsorgan der Anstalt (Spitalrat). Die Mittel für Investitionen im Bereich der weiteren Geschäftstätigkeiten muss die ipw selbst aufbringen (Reserven, Dotationskapital oder Fremdmittel). Sie trägt hierfür auch die wirtschaftliche Ergebnisverantwortung.

6.1.5 § 5 Beteiligung und Auslagerung

Die stationäre psychiatrische Akutversorgung steht in einem rechtlich, sozial und technisch sich rasch ändernden Umfeld. Es ist kaum möglich, die Entwicklungen über die nächsten 10–20 Jahre vorausszusehen. Gewisse neue Formen der Leistungserbringung zeichnen sich aber bereits heute ab: So sind z. B. der Zusammenschluss von Spitälern zu regionalen Spitalverbunden, die Kooperation mit Partnerspitälern, die Bildung von wirtschaftlich integrierten Behandlungsketten bzw. -netzen, die Zusammenlegung oder Auslagerung von Betriebsbereichen oder die Erweiterung des Geschäftsbereiches über den Leistungsauftrag hinaus mögliche Entwicklungen, die auch für die ipw in absehbarer Zeit zur Diskussion stehen könnten.

Die Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist im Vergleich zu privatrechtlichen Unternehmensformen eher statisch. Um im Hinblick auf mögliche Umfeldentwicklungen dennoch eine gewisse Reaktionsfähigkeit zu schaffen, wird der Handlungsspielraum im Bereich der Organisationsanpassung im Anstalterlass weit gefasst. Das gemeinsame Führen von Dienstleistungsbetrieben mit anderen Leistungserbringern, die Auslagerung von Betriebsbereichen und die Gründung von oder die Beteiligung an Unternehmen sollen grundsätzlich möglich sein, ohne den Weg einer formellen Gesetzesänderung beschreiten zu müssen. Selbstverständlich darf die Erfüllung der Leistungsaufträge dadurch nicht infrage gestellt werden. Der Handlungsspielraum wird ausdrücklich nicht auf den Bereich des Gesundheitswesens beschränkt, da auch ausserhalb dieses Bereichs sinnvolle und für ein Spital interessante Vorhaben denkbar sind (beispielsweise im Bereich der sozialen Reintegration oder der Logistik) und deshalb nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollen.

Allerdings ist für solche Änderungen der Anstaltsorganisation aus verschiedenen Gründen die Genehmigung durch den Kanton vorbehalten: So schreibt die Kantonsverfassung vor, dass die grundlegenden

Normen des kantonalen Rechts, d. h. insbesondere auch Bestimmungen über die Organisation und die Aufgaben der Behörden, über den Inhalt und den Umfang der staatlichen Leistungen sowie über die Art und den Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private, in Gesetzesform erlassen werden. Dies setzt der vorbehaltlosen Delegation der Organisationskompetenz an eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt Grenzen. Im Weiteren kann bei der Gründung von oder der massgeblichen Beteiligung an privaten Gesellschaften ein Haftungsrisiko für deren Verbindlichkeiten auf die Anstalt entstehen und damit auf den Staat zurückfallen. In Analogie zu USZ und PUK muss die ipw für das Eingehen von Beteiligungen deshalb die Genehmigung des Regierungsrates einholen. Gründungen von Tochtergesellschaften bedürfen zudem der Genehmigung durch den Kantonsrat, da sie eine Verlagerung von öffentlichen Aufgaben enthalten können.

6.2 Kantonsrat, Regierungsrat, Spitalrat, Geschäftsleitung (§§ 6–15)

6.2.1 § 6 Aufgaben des Kantonsrates

Bei der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ipw ist die Oberaufsicht des Kantonsrates durch § 34a des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) vorgegeben. Es wird somit Aufgabe des Kantonsrates sein, eine Kommission für die Beaufsichtigung der Anstalt zu benennen oder zu bilden. Die Aufsicht des Kantonsrates über die Anstalt entspricht in ihrer Art und ihrem Umfang der Oberaufsicht über den Regierungsrat und über die Verwaltung. Dies bedeutet, dass eine umfassende Aufsicht bezüglich Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit mit den Instrumenten des Auskunfts- und Akteneinsichts- bzw. Aktenherausgaberechts besteht (§§ 34d und 34e KRG). Weitere Aufsichtsfunktionen und -instrumente, wie z. B. die Wahlkompetenz, Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalte oder die Abnahme von Rechenschaftsberichten, sind nicht automatisch vorgegeben. Sie sind deshalb im Anstaltserlass geregelt. Der Kantonsrat genehmigt demzufolge die Wahl und Abwahl der Mitglieder des Spitalrates sowie Entscheide über die Überführung von Betriebsbereichen in rechtlich eigenständige Einheiten und über die Gründung von privatrechtlichen Tochtergesellschaften. Zusätzlich und in Analogie zu den beim PUKG im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess vorgenommenen Änderungen bewilligt der Kantonsrat auch die Eigentümerstrategie, den Bericht über deren Umsetzung sowie den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und die Verwendung des Gewinns oder die Deckung des Verlusts.

6.2.2 §§ 7–9 Aufgaben des Regierungsrates

Die allgemeine Aufsicht des Regierungsrates umfasst eine Rechtmässigkeitskontrolle in besonderen Fällen sowie einzelne, im Gesetz verankerte Bereiche. Dazu gehören insbesondere die Sicherstellung einer geeigneten Zusammensetzung des Spitalrates und der Wahrung der staatlichen Interessen durch diesen Spitalrat durch die Wahl und Abwahl der Spitalrätinnen und Spitalräte durch den Regierungsrat (mit Genehmigungsvorbehalt durch den Kantonsrat) sowie die Sicherstellung einer geeigneten Organisation der Anstalt und der Wahrung der staatlichen Interessen bei Organisationsänderungen (Vorbehalte der Genehmigung durch den Regierungsrat für das Spitalstatut und das Personalreglement sowie für Beteiligungen und Auslagerungen, mit Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat).

Der Regierungsrat beaufsichtigt ausserdem die Erfüllung des Leistungsauftrags im Rahmen der Spitalliste und von Staatsbeitragsvereinbarungen. Obwohl die ipw derzeit keine Versorgungsaufträge anderer Kantone wahrnimmt, ist dieser Fall im Sinne möglicher zukünftiger Entwicklungen im Gesetz geregelt: Leistungsaufträge seitens anderer Kantone, mit denen die ipw die Versorgungsverantwortung nach KVG für deren Kantonsbevölkerung übernimmt, benötigen ebenfalls eine Genehmigung des Regierungsrates. Ansonsten ist die ipw frei, selbstständig Vereinbarungen mit externen Auftraggebern (z. B. Kooperationen im Bereich der Weiterbildung oder medizinischer Teilleistungen usw.) einzugehen, sofern damit die Erfüllung der kantonalen Leistungsaufträge nicht beeinträchtigt oder gefährdet wird.

Im Weiteren wacht der Regierungsrat über die rechts- und vertragskonforme sowie wirtschaftliche Betriebsführung, wobei die Einsetzung und direkte Beaufsichtigung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen durch den Spitalrat erfolgt. Darüber hinaus erstreckt sich die Aufsicht des Regierungsrates aufgrund der übrigen Rechtsordnung über die rechtlich und buchhalterisch korrekte Buchführung sowie die Einhaltung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Sparsamkeit.

6.2.3 §§ 10–14 Spitalrat

Die ipw wird strategisch von einem vom Regierungsrat gewählten und vom Kantonsrat bestätigten Spitalrat geführt. Der Spitalrat verantwortet als oberstes Anstaltsorgan die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge und die Umsetzung der Eigentümerstrategie. Er ist verantwortlich für den Geschäftsbericht, die Finanzplanung und den Antrag zum Umgang mit Gewinn oder Verlust. Zudem gibt er die Unternehmensestrategie vor, stellt die Verbindung zwischen der Anstalt und dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung sicher und überwacht die

Führung der Anstaltsgeschäfte durch die Geschäftsleitung. Damit er dieser Aufgabe nachkommen kann, verfügt er neben den üblichen Aufsichtsinstrumenten (Informations-, Einsichts- und Auskunftsrecht im Rahmen der betrieblichen Aufsicht) über weitere Rechte wie die Verabschiedung der Rechenschaftsberichte, die Wahlkompetenz gegenüber der Geschäftsleitung (Ernennung bzw. Abberufung der Geschäftsleitungsmitglieder) sowie die Erlasskompetenz für das Spitalstatut, das Personalreglement, das Finanzreglement und für weitere Reglemente. Im Rahmen des Spitalstatuts und gegebenenfalls weiterer Reglemente legt der Spitalrat die anstaltsinterne Kompetenzordnung fest, d. h. insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Spitalrat und Geschäftsleitung. In Ergänzung zur Strategiefestlegung verantwortet der Spitalrat auch das Festlegen der Geschäftstätigkeiten ausserhalb des Leistungsauftrags.

Der Spitalrat wird nicht als politisches, sondern als fachlich-unternehmerisches Gremium zusammengesetzt. Es liegt im Interesse und in der Verantwortung des Regierungsrates, mit einer geeigneten personellen Zusammensetzung ein bestmögliches Funktionieren der Anstalt zu gewährleisten. Um den Handlungsspielraum des Regierungsrates bei der Auswahl der Mitglieder des Spitalrates nicht einzuschränken, wird auf gesetzliche Vorgaben bezüglich Anforderungsprofilen oder Fachhintergrund verzichtet. Demgegenüber werden die Kompetenzprofile für die Spitalratsmitglieder in der Eigentümerstrategie definiert.

Da der Staat weiterhin in der Verantwortung für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung steht, ist es unverzichtbar, dass der Regierungsrat auch nach der Verselbstständigung der ipw einen gewissen Einfluss auf die Anstaltsführung behält. Dies wird dadurch erreicht, dass er die personelle Besetzung des Spitalrates bestimmt und dass für wichtige anstaltsinterne Regelungen wie das Spitalstatut und das Personalreglement sowie für weitere im Gesetz definierte Geschäfte (Auslagerungen und Beteiligungen) seine Genehmigung vorbehalten bleibt. Um einen möglichst ungehinderten Informationsfluss sicherstellen zu können, ist vorgesehen, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion des Regierungsrates mit beratender Stimme im Spitalrat der ipw Einsitz nimmt, wie sich dies seit 2007 beim USZ und beim KSW bewährt hat.

6.2.4 § 15 Geschäftsleitung

Der Geschäftsleitung obliegt die Verantwortung für die operative Geschäftsführung und den wirtschaftlichen und zweckmässigen Betrieb des Spitals. Sie steht unter der Aufsicht des Spitalrates. Die Geschäftsleitung wird geführt von der Spitaldirektorin oder dem Spitaldirektor. Ihre bzw. seine Weisungsbefugnis gegenüber den weiteren Geschäftsleitungsmitgliedern erstreckt sich auf die Bereiche der Versorgung und

des Spitalbetriebs. Ausgeklammert bleiben medizinische Belange wie Behandlungskonzepte oder Indikationsentscheide, die zum ärztlichen Verantwortungsbereich gehören.

Die Geschäftsleitung verfügt zur Erfüllung ihrer Aufgaben über eine umfassende Entscheidungsbefugnis im Bereich der operativen Tagesgeschäfte und die Zuständigkeit für alle Geschäfte, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen sind (Kompetenzvermutung zugunsten der Geschäftsleitung). Als Gegengewicht zu den weit reichenden Kompetenzen kommt der Geschäftsleitung eine umfassende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Spitalrat zu. Um die weitere Entwicklung einer zweckmässigen Organisation der ipw nicht zu behindern, wird die Führungsstruktur auf der Ebene der Geschäftsleitung nicht im Anstaltserlass geregelt, sondern im Spitalstatut oder anderen Reglementen.

6.3 Personal (§§ 16–18)

6.3.1 § 16 Arbeitsverhältnis

Der Anwendungsbereich des kantonalen Personalgesetzes (PG, LS 177.10) umfasst nicht automatisch auch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Der Verzicht auf eine Regelung des Arbeitsverhältnisses hätte daher Anstellungen nach Obligationenrecht (OR) zur Folge (vgl. Zürcher Kantonalbank). In der ipw sollen die Anstellungsverhältnisse aber öffentlich-rechtlicher Natur sein (siehe auch Abschnitt 4.4). Damit für das Personal weiterhin das kantonale Personalrecht gilt, wird dieses im Anstaltserlass für anwendbar erklärt.

In Einzelfällen sollen aber auch privatrechtliche Anstellungen möglich sein. Der Grund dafür ist, dass hochqualifiziertes und dementsprechend gesuchtes, schwierig zu rekrutierendes Fachpersonal oftmals nur mit vom kantonalen Personalrecht abweichenden Anstellungsbedingungen gewonnen werden kann. Für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal gilt grundsätzlich das kantonale Personalgesetz. Um den Unterschieden eines Klinikbetriebs im Vergleich zur Zentralverwaltung bestmöglich Rechnung zu tragen, kann das Personalreglement der ipw aus betrieblichen Gründen vom kantonalen Personalrecht abweichen. Für das Personalreglement ist wie bei der PUK und beim USZ die Genehmigung durch den Regierungsrat vorbehalten (siehe auch Abschnitt 4.4).

Mit der Verselbstständigung wird die ipw zu einer vom Kanton getrennten, vertragsfähigen Rechtsperson. Sie wird selber ihren Anschluss zu bestehenden bzw. zukünftigen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) erklären müssen. Damit der in Kraft stehende GAV für Assistenzärztinnen und -ärzte weiterhin gilt, muss die ipw diesen ausdrücklich für an-

wendbar erklären. Eine Anwendbarerklärung auf Gesetzesstufe, d. h. im Anstaltserlass, ist demgegenüber nicht sinnvoll.

6.3.2 § 17 Ärztliche Zusatzhonorare

Die Handhabung der ärztlichen Zusatzhonorare ist im Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare (LS 813.14) geregelt. Die wichtigsten Elemente des Gesetzes sind die Modalitäten der Bewilligung und der Verwendung der Honorare.

6.3.3 § 18 Berufliche Vorsorge

Das Personal von selbstständigen kantonalen Anstalten kann weiterhin bei der Stiftung BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich versichert bleiben. Aus Gründen der Rechtssicherheit und -beständigkeit erfolgt die Grundsatzklärung im Anstaltsgesetz. Ergänzend wird festgehalten, dass die Assistenz- und Oberärztinnen und Assistenz- und Oberärzte der ipw bei der Vorsorgestiftung des Verbandes Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (VSAO) versichert bleiben können. Die ipw verfügt derzeit nicht über Assistentinnen und Assistenten und Oberassistentinnen und Oberassistenten (Forschungs- und Lehrstellen). Zugunsten möglicher, zukünftiger Entwicklungen werden diese Berufsgruppen dennoch im Gesetz erwähnt.

6.3.4 Weitere personalrechtliche Elemente

Neben den im Anstaltserlass festgelegten personalrechtlichen Bestimmungen gibt es eine Reihe weiterer Regelungsbereiche, die für das Personal der ipw von Bedeutung sind. Zu denken ist hier beispielsweise an die Qualifikation und Mitarbeiterbeurteilung, an Mitspracherechte und Personalverbände, an die Aus- und Weiterbildung, an Nebentätigkeiten, an den Schutz von Personaldaten oder an Gleichstellung und Schutz vor Diskriminierung. Diese Bereiche sind entweder von der übergeordneten Gesetzgebung erfasst, oder aber sie sind mit der Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse und der weiteren Anwendung des kantonalen Personalrechts implizit geregelt. Betriebsspezifische Abweichungen oder Ergänzungen können innerhalb des Personalreglements berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird auf eine gesonderte Regelung im Anstaltserlass verzichtet.

6.3.5 Lohnadministration

Innerhalb der kantonalen Verwaltung ist die ipw heute eine eigene Zahlstelle, die ihre lohnwirksamen Mutationen und die Lohnzahlungen selbstständig bewirtschaftet. Die kantonale Lohnadministration koordiniert das Lohnbudget des Kantons und beliefert die Zahlstellen mit Informationen. Nach der Verselbstständigung wird die ipw die Möglichkeit haben, eine vollständig unabhängige Lohnadministration aufzu-

bauen oder sich als rechtlich eigenständiger Verhandlungspartner mit dem Kanton über eine Weiterführung des bisherigen Systems ins Unternehmen zu setzen.

6.3.6 Personalmanagement

In § 5 PG sind die wichtigsten Grundsätze und Instrumente der Personalpolitik festgehalten. Diese sind als abstrakte Leitplanken zu verstehen, die durch die Betriebe konkretisiert und ergänzt werden können. Es wird Sache der ipw sein, ein Personalmanagement sicherzustellen, das die Identifikation und Zusammengehörigkeit des Personals mit dem Betrieb fördert, und die dazu nötigen Regelungen zu erlassen.

6.4 Mittel (§§ 19–21)

6.4.1 § 19 Dotationskapital und weitere staatliche Mittel

Die Autonomie, die der ipw durch die Verselbstständigung zukommt, bedarf einer entsprechenden Finanzkompetenz und der nötigen finanziellen Ausstattung, damit die ipw als Anstalt eigene Vorhaben selbstständig finanzieren kann. Aus diesem Grund wird der ipw ein Dotationskapital als Grundkapital zur Verfügung gestellt. Dieses besteht in erster Linie aus den der ipw zu Eigentum übertragenen Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen. Bei der Festlegung der Eröffnungsbilanz ist jedoch darauf zu achten, dass die ipw über die notwendige Liquidität verfügt, um ihren Zahlungsverpflichtungen mit eigenen Mitteln und mit ausreichenden Reserven nachkommen zu können.

Das Gesetz überträgt dem Regierungsrat die Aufgabe, die Eröffnungsbilanz festzulegen. Der Regierungsrat wird den konkreten Umfang des Dotationskapitals bestimmen, indem er die heute der ipw zugeordneten Teile des Verwaltungsvermögens so in die Eröffnungsbilanz einbringt, dass eine Eigenkapitalquote von höchstens 60% entsteht. Eine darüber hinausgehende, zusätzliche Bareinlage ist nicht vorgesehen.

Führen besondere Umstände, wie beispielsweise ein kurz bevorstehendes Bauvorhaben wie der projektierte Ersatz- und Ergänzungsbau in Wülflingen, zu einem dringenden Kapitalbedarf, entscheidet der Kantonsrat über eine entsprechende Erhöhung des Dotationskapitals.

Die Verzinsung des Dotationskapitals wird nicht gesetzlich festgeschrieben. Sie ist Teil der Renditeerwartung, die der Regierungsrat in der Eigentümerstrategie festlegt. Dies vergrössert die Flexibilität des Kantons als Eigentümer, da er jährlich entscheiden kann, ob er den erzielten Gewinn im Unternehmen belässt oder ihn abschöpft.

Neben einer allgemeinen Dotationskapitalerhöhung kann der Kanton der ipw weitere, zweckgebundene Mittel zur Verfügung stellen. Diese Mittel können in Form von Eigenkapital, als Darlehen oder als Beiträge ohne Rückzahlungsverpflichtung bereitgestellt werden, sind aber einem bestimmten Zweck zuzuordnen und entsprechend zu begründen. Ein rechtlicher Anspruch der ipw auf Beiträge gemäss dieser Bestimmung besteht nicht. Die Zuständigkeit für die Zusprennung solcher Mittel entspricht der regulären Finanzkompetenzordnung für neue Ausgaben, wonach im Rahmen bewilligter Budgets bis 3 Mio. Franken der Regierungsrat entscheidet, darüber der Kantonsrat, mit dem fakultativen Referendum bei Ausgabenbeschlüssen von mehr als 6 Mio. Franken (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Die zweckgebundenen weiteren Mittel stellt der Kanton in seiner Eigenschaft als Eigentümer der ipw zur Verfügung. Sie ersetzen nicht eine mögliche Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, die bei der ipw wie bei allen anderen Listenspitälern weiterhin auf der Grundlage des SPFG erfolgen kann.

Beispiele für zweckgebundene Mittel gemäss dieser Regelung sind:

- Beiträge zur Deckung von Mehrkosten aus ausdrücklichen Vorgaben oder Wünschen des Eigentümers. Derartige Vorgaben können beispielsweise besondere Baustandards (z. B. Minergie-P-Eco), der Bezug ökologischer Energie (z. B. Solarstrom) oder die Ausrichtung von Sonderzulagen an das Personal usw. sein. Da die mit derartigen Eigentümergegebenen verbundenen Mehrkosten in den allgemeinen Spitaltarifen nicht abgebildet sind, sind diese Aufwendungen dem Spital separat abzugelten. Damit wird die notwendige Transparenz bei der Erteilung und Abgeltung von besonderen Vorgaben an die Anstalt geschaffen.
- Beiträge zum Ausgleich von Sondereffekten aufgrund grösserer Ertrags- oder aufwandseitiger Verwerfungen, deren Entstehung durch die ipw nicht verhindert werden kann. Bedingung für derartige Beiträge ist, dass diese exogenen Einflüsse eine erhebliche Beeinträchtigung der finanziellen Stabilität des Unternehmens mit sich bringen und dass sie nicht über kurzfristige Korrekturen, sondern nur über mittelfristig wirksame Prozessoptimierungen und Effizienzsteigerungen ausgeglichen werden können. Beiträge dieser Art dienen somit als Alternative zu Buchungen im Eigenkapital der geplanten Überbrückung von berechenbaren Ertragslücken oder Sonderaufwänden, bis die eingeleiteten betrieblichen Optimierungsmassnahmen ihre Wirkung entfalten.

Die Zweckbindung stellt sicher, dass mit den weiteren Mitteln gemäss § 19 Abs. 3 ipwG keine wettbewerbsverzerrende Subventionierung erfolgt, welche die ipw gegenüber anderen Leistungserbringern bevor-

teilen würde. Sowohl allgemeine Dotationskapitalerhöhungen als auch die Gewährung zweckgebundener Mittel werden im KEF und im Budgetantrag des Regierungsrates ausgewiesen.

6.4.2 § 20 Fremdmittel

Zur Planung und Realisierung von baulichen Vorhaben wird die ipw künftig Eigenmittel (Dotationskapital bzw. Reserven) verwenden oder Kredite bzw. Darlehen von Dritten aufnehmen (dies können auch Darlehen des Kantons gemäss § 12 SPFG sein). Die Grenzen der zulässigen Verschuldung der ipw und damit der Fremdkapitalaufnahme werden vom Regierungsrat in der Eigentümerstrategie festgelegt.

6.4.3 § 21 Baurechte

Die Grundsätze zu den Baurechtsverträgen zwischen Kanton und den kantonalen psychiatrischen Kliniken sind vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 705/2014 (Verselbstständigung der kantonalen psychiatrischen Kliniken – Eckwerte, Projektauftrag) festgelegt worden. In diesem Beschluss wurde festgehalten, dass mit den Spitälern Baurechtsverträge auf den für den Betrieb notwendigen Grundstücken abgeschlossen werden. Der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke. Die übergeordneten Gesetze und Steuerungsinstrumente betreffend Immobilien und Bau bleiben für die ipw verbindlich (Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1], kantonaler Richtplan usw.).

Der Kantonsrat hat bei den Regelungen in den Gesetzesvorlagen des Regierungsrates zu USZ und PUK zu den Baurechten Änderungen vorgenommen. Diese Änderungen bewirken, dass Grundstücke, die für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags nicht mehr benötigt werden, automatisch an den Kanton zurückfallen und dass die Übertragung eines Baurechts auf Dritte nur in Ausnahmefällen möglich ist und der Bewilligung des Regierungsrates und des Kantonsrates bedarf.

Die wichtigsten Eckwerte der Baurechtsverträge sind:

- Der Kanton gewährt der ipw unselbstständige, dauernde und verzinsliche Baurechte.
- Die Baurechte umfassen grundsätzlich die heute von der ipw genutzten Liegenschaften, die im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion geführt werden; der genaue Perimeter der Baurechte wird vom Regierungsrat bestimmt.
- Die ipw ist berechtigt, alle auf den Baurechtsflächen bestehenden Bauten und Anlagen für die Dauer der Baurechte im Rahmen der Zweckbestimmung zu nutzen und die erforderlichen Instandsetzungsmassnahmen durchzuführen, nach Massgabe der jeweils gültigen gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften.

- Weiter ist die ipw berechtigt, Um- und Neubauten zu erstellen und soweit notwendig und zweckmässig auch Rückbauten vorzunehmen.
- Die Vermietung von Bauten und Räumen im Baurechtsperimeter muss in der Investitions- und Immobilienplanung ausgewiesen werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die ipw ihre gesamten heutigen Areale zur Leistungserbringung benötigt. Dennoch ist es sinnvoll, der ipw in Ausnahmefällen zu erlauben, die Baurechte weiterzugeben, sofern dadurch die Erfüllung des gesetzlichen Zweckes, der auch in den Baurechtsverträgen verankert werden soll, nicht gefährdet wird. Die Weitergabe der Baurechte steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Grundstücke, welche die ipw nicht mehr zur Erfüllung des gesetzlichen Zweckes benötigt, fallen an den Kanton zurück. Die Einzelheiten eines derartigen vorzeitigen Heimfalls werden in den Baurechtsverträgen festgelegt.

Auch beim Erlöschen der Baurechte fallen die Bauten und Anlagen an den Kanton zurück, wobei eine allfällige Entschädigung im Zeitpunkt des Heimfalls nach Möglichkeit einvernehmlich festgelegt wird. Im Streitfall entscheidet der Regierungsrat. Die Übertragung der Bauten im Baurecht vom Kanton auf die ipw erfolgt unter der Wegbedingung von Gewährleistungspflichten.

Mit der Übertragung der Bauten der ipw vom Kanton auf das Spital übernimmt die Anstalt auch die umfassende Verantwortung für die bauliche Infrastruktur. Im Sinne eines geordneten Übergangs gerade auch bei den laufenden Bauprojekten sollen die Bauprojektmanagement-Dienstleistungen für eine Dauer von vier Jahren weiterhin beim kantonalen Hochbauamt (HBA) bezogen werden. Eine entsprechende Vereinbarung ist bereits weitgehend vorbereitet; sie wird auf die Inkraftsetzung dieses Gesetzes hin fertiggestellt und abgeschlossen. Nach Ablauf der vierjährigen Übergangsfrist sind die ipw und das HBA frei, als gleichberechtigte Vertragspartner über eine Fortführung der Zusammenarbeit zu verhandeln.

6.5 Planung und Rechnungslegung sowie Rechtspflege (§§ 22–25)

6.5.1 § 22 Immobilienplanung

Ziel der Einrichtung der Baurechte und der Übertragung der Bauten und Anlagen auf die ipw ist die Vergrösserung der unternehmerischen Selbstständigkeit der ipw im Infrastrukturbereich. Diese erweiterte Autonomie wird ein konsequentes Ausrichten der Immobilienstrategie auf die Bedürfnisse des Unternehmens und der Patientinnen und

Patienten ermöglichen. Dennoch ist es sinnvoll, dass die ipw als kantonale Anstalt ihre Immobilienstrategie mit der strategischen Immobilienplanung des Regierungsrates abstimmt, um Synergien im Immobilienbereich erkennen und nutzen zu können. Diese Abstimmung darf jedoch die unternehmerische Freiheit der ipw nicht einschränken und ist deshalb mit keinen kantonalen Genehmigungsvorbehalten bezüglich der Bauvorhaben der ipw verbunden.

6.5.2 § 23 Finanzplanung

Die Finanzierung der ipw im Bereich der staatlichen Leistungsaufträge zur psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung erfolgt – wie auch bei allen anderen Listenspitälern – gemäss dem KVG. Für die ipw wie für die anderen Listenspitäler richtet sich die Entschädigung für die stationären Leistungen nach den Verträgen mit ihren Tarifpartnern oder – bei einem Nichtzustandekommen solcher Verträge – den Tariffestsetzungen des Regierungsrates.

Gemäss SPFG können der ipw gleich wie den anderen Listenspitälern Subventionen für bestimmte gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgerichtet werden. Diese werden gegebenenfalls in Staatsbeitragsvereinbarungen geregelt und können Beiträge an versorgungspolitisch sinnvolle stationäre oder ambulante Behandlungen sowie für Leistungen im Rahmen von neuen Untersuchungs-, Behandlungs- und Versorgungsmodellen umfassen. Die Subventionen erfolgen in der Regel in der Form von leistungsbezogenen Pauschalen und werden nur in dem Umfang gewährt, in dem die ungedeckten Kosten nicht durch Ertragsüberschüsse aus Zusatzleistungen gedeckt werden können.

Der Kanton hat als Eigentümer der Anstalt Anspruch auf Transparenz bezüglich des gesamten ipw-Finanzhaushalts. Aus diesem Grund ist im Anstaltserlass festgelegt, dass die ipw zuhanden des Kantons eine mittelfristige Finanzplanung erstellt. Zusammen mit der Jahresrechnung der ipw hat der Kanton damit Einsicht nicht nur in den aktuellen ipw-Haushalt, sondern auch in dessen mittelfristige Entwicklung. Dies ermöglicht dem Kanton als Eigner der ipw ein wirksames Finanz- und Risikocontrolling.

6.5.3 § 24 Rechnungslegung

Die ipw führt ihre Jahresrechnung nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard. Dieser wird nicht im Gesetz festgelegt, sondern in der Eigentümerstrategie.

Obwohl die ipw derzeit über keine Drittmittelkredite verfügt, wird für allfällige zukünftige Entwicklungen festgelegt, dass darüber jeweils separate Rechnungen geführt werden müssen.

Das Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614) sieht vor, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen. Ausnahmen sind im Finanzkontrollgesetz aufgelistet, können aber auch spezialgesetzlich vorgesehen werden. Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle besteht gemäss § 13 FKG aus einer umfassenden Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit und der Sparsamkeit der Haushaltführung sowie der Wirksamkeitskontrollen.

Da im Anstaltserlass keine besondere Regelung getroffen und in § 3 FKG keine neue Ausnahme eingefügt wird, wird als Revisionsstelle die Finanzkontrolle tätig sein.

6.5.4 § 25 Rechtspflege

Durch die Verselbstständigung wird die ipw im Rahmen des Anstaltserlasses rechts- und handlungsfähig. Beim selbstständigen Rechtsverkehr mit Dritten wird sich häufig die Frage stellen, ob die Rechtsbeziehung zwischen der Anstalt und den Anstaltsbenutzenden bzw. Dritten öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sei. Dies kann insbesondere im Bereich der Haftung oder des Datenschutzes wichtig sein, weil je nach Qualifizierung einer Rechtsbeziehung unterschiedliche öffentlich- bzw. privatrechtliche Bestimmungen zur Anwendung gelangen. Die Qualifizierung einer Rechtsbeziehung wird allerdings im Einzelfall Sache der Rechtsprechung sein. Die Definition der Natur einer Rechtsbeziehung als öffentlich- oder privatrechtlich im Anstaltserlass wäre für die Gerichte nicht bindend. Fällt eine Rechtsbeziehung in den Anwendungsbereich des Bundeszivilrechts, gilt dies ungeachtet anderslautender Definitionen im Anstaltserlass. Auf eine abstrakte Regelung auf kantonaler Gesetzesstufe kann daher verzichtet werden.

Die Verantwortlichkeit der Funktionsträger der Anstalt richtet sich bei öffentlich-rechtlichen Verrichtungen nach dem kantonalen Haftungsgesetz (LS 170.1). Dieses sieht für die widerrechtliche Schädigung Dritter eine Kausalhaftung des Staates bzw. der öffentlich-rechtlichen Anstalt vor (im Gegensatz zur Verschuldenshaftung nach OR). Der Staat bzw. die öffentlich-rechtliche Anstalt wiederum kann bei einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Amtspflichtverletzung auf die fehlbare Funktionsträgerin oder den fehlbaren Funktionsträger Rückgriff nehmen. Für Dritte bedeutet dies im Vergleich zur privatrechtlichen Regelung insofern einen besseren Schutz, als die Staatshaftung auch bei Schäden, die ohne Verschulden verursacht worden sind, greift. Auch die Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Anstalt sind mit der bestehenden Regelung bessergestellt, weil sie von Dritten nicht direkt belangt werden können und nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit, nicht aber schon bei Fahrlässigkeit einem Rückgriff des

Staates bzw. der öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgesetzt sind. Es wird darauf verzichtet, für die Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der ipw diese persönliche Haftung auch auf fahrlässige Pflichtverletzungen auszudehnen. Das kantonale Haftungsgesetz kommt im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse unverändert zur Anwendung. Im Bereich privatrechtlicher Rechtsbeziehungen gelten die Bestimmungen des OR.

Die Regelung des spitalinternen Instanzenzugs, insbesondere der erstinstanzlichen Entscheidbefugnis, ist vom Spitalrat im Spitalstatut zu regeln. Hierbei soll dem in der kantonalen Verwaltungsrechtspflege weitgehend verwirklichte Grundsatz eines zweistufigen Rechtsschutzes (Rekurs an die obere Verwaltungsbehörde und Beschwerde an das Verwaltungsgericht) Rechnung getragen werden. Dies bedeutet, dass die Regelung im Spitalstatut keine mehrstufigen formellen Rechtsmittelverfahren unterhalb der Geschäftsleitung einführen soll. Sofern das Spitalstatut für Instanzen unterhalb der Geschäftsleitung eine formelle Verfügungskompetenz vorsieht, ist ein Einspracheverfahren denkbar. Da es sich bei der ipw auch in Zukunft um eine Anstalt öffentlichen Rechts handelt, findet in verfahrensrechtlicher Hinsicht das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) Anwendung.

Das oberste Organ der selbstständigen Anstalt ist der Spitalrat. Von ihm gefällte Entscheide müssen an eine ausserhalb des Betriebs liegende Institution weiterziehbar sein. Im Sinne der angestrebten Entflechtung der Anstalt von der Verwaltung ist hier direkt das Verwaltungsgericht vorgesehen. Ein Weiterzug an den Regierungsrat ist ausgeschlossen.

6.6 Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 26–30)

6.6.1 §§26–29 Betriebsübernahme, Immobilienbewertung, Eröffnungsbilanz, Darlehensforderungen des Kantons

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ipw wird mit Inkrafttreten dieses Gesetzes den laufenden Betrieb der bisherigen ipw übernehmen. Dies bedeutet, dass die bisherigen Rechte und Pflichten sowie die Rechtsverhältnisse, die der Kanton im Bereich des heutigen ipw-Betriebs hat bzw. eingegangen ist, auf die neue Anstalt übergehen. Davon ausgenommen sind aufsichtsrechtliche oder gesundheitspolizeiliche Rechte und Pflichten des Kantons sowie Vereinbarungen mit anderen Kantonen.

Mit dem Übergang der Rechte und Pflichten vom Kanton auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt werden auch die Aktiven und Passiven der heutigen ipw übertragen. Dies umfasst die Übertra-

gung der heute von der ipw genutzten Betriebseinrichtungen (Mobilien) sowie der Bauten und Anlagen. Sie werden zu den dannzumaligen Buchwerten in das Eigentum der ipw übertragen. Davon unberührt sind ordentliche Abschreibungen sowie eventuelle ausserordentliche Wertberichtigungen vor dem Übertragungszeitpunkt, die unabhängig von der Verselbstständigung der ipw nach dem Rechnungslegungsgrundsatz «true and fair view» in der Rechnung des Kantons vorzunehmen sind. Für die Bemessung des Baurechtszinses wird auf den Buchwert des Landes und den internen Zinssatz des Kantons abgestellt.

Dem Regierungsrat wird die Verantwortung und die Kompetenz für das Festlegen der Eröffnungsbilanz zugewiesen. Dabei wird er die entsprechenden Werte in der Eröffnungsbilanz derart im Eigen- oder im Fremdkapital (als Darlehensforderung des Kantons) der ipw bilanzieren, dass sich eine Eigenkapitalquote von höchstens 60% ergibt (siehe auch Abschnitt 4.5.2). Eine darüber hinausgehende, zusätzliche Bareinlage ist ausgeschlossen. Er wird auch über Strukturierung des Eigenkapitals in Dotationskapital und eventuelle Reserven entscheiden. Ziel ist die angemessene Ausstattung der Anstalt mit Eigenkapital zur Sicherstellung ihrer Kreditfähigkeit und ihrer wirtschaftlichen Eigenständigkeit. Die Aktivseite der Eröffnungsbilanz wird zum überwiegenden Teil aus Anlagevermögen bestehen. Zudem muss die ipw über eine ausreichende Liquidität verfügen. Unter Berücksichtigung der normalen betrieblichen Verpflichtungen der ipw (Lohnzahlungen, Zinsen, Aufträge usw.) sollte die Eröffnungsbilanz die notwendige Liquidität einschliesslich einer angemessenen Reserve sicherstellen.

Die im Fremdkapital der ipw bilanzierten Darlehensforderungen des Kantons sind mit dem internen Zinssatz des Kantons zu verzinsen und zu amortisieren. Die Modalitäten dafür orientieren sich an den Bestimmungen der Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler (InUV, LS 813.205).

Schliesslich muss sichergestellt sein, dass bei der Betriebsübernahme die Anstaltsorgane handlungsfähig sind. Dies bedingt insbesondere, dass auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes der Spitalrat gewählt wird. Dessen Amtsperiode wird mit derjenigen des Bildungsrates und der übrigen Kommissionen des Regierungsrates abgeglichen.

6.6.2 § 30 Weitergeltung bisherigen Rechts

Bis zum Erlass neuer Regelungen gilt das bisherige Recht. Dies betrifft insbesondere die vom Spitalrat zu erlassenden anstaltsinternen Regelungen wie das Spitalstatut, das Personalreglement, das Finanzreglement, die Taxordnung usw.

7. Finanzielle Auswirkungen der Gesetzesvorlage

Die Rechtsformänderung ist für den Staatshaushalt saldoneutral. Die in die Anstalt eingebrachten Werte (einschliesslich Forderungen und Verpflichtungen) sind weiterhin Teil des Vermögens des Kantons. An den Realwerten ändert sich durch die Übertragung auf die Anstalt nichts. Die Bewertung der Bauten und Anlagen der heutigen ipw wird im Vermögen des Kantons gemäss den kantonalen Rechnungslegungsvorschriften nachgeführt. Durch die Übertragung zu Buchwerten auf die ipw ergibt sich keine Änderung.

Die Umwandlung der Amtsstelle in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bewahrt die heutige Steuerbefreiung. Auch die Aufwand- und Ertragslage der ipw bleibt von der Rechtsformänderung unberührt.

8. Regulierungsfolgeabschätzung

Der Rechtsformwechsel der ipw von einer Amtsstelle zu einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt hat keine administrativen oder finanziellen Auswirkungen auf KMU-Betriebe im Kanton Zürich. Demzufolge ist keine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) durchzuführen.

9. Referendum

Nach Art. 33 Abs. 1 lit. a KV untersteht das Gesetz dem fakultativen Referendum.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Markus Kägi Beat Husi