

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. November 2019

1082. Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (Erlass Spitalstatut; Genehmigung)

A. Ausgangslage

Am 1. Januar 2019 trat das Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland vom 29. Oktober 2018 (ipwG, LS 813.18) in Kraft. Damit wurde die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Eigentum des Kantons Zürich geschaffen. Das ipw-Gesetz regelt in den Grundzügen die Organisation dieser Anstalt. Die weitere Festlegung der anstaltsinternen Organisation obliegt dem Spitalrat. Zu diesem Zweck erlässt der Spitalrat das Spitalstatut (§ 11 Abs. 2 lit. e ipwG). Das Spitalstatut bedarf anschliessend der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 7 lit. e ipwG). Der Spitalrat verabschiedete das Statut in erster Lesung mit Zirkularbeschluss vom 1. April 2019. Nach Einholung der Stellungnahmen von Gesetzgebungsdienst und Gesundheitsdirektion sowie nach der redaktionellen Bereinigung in der Redaktionskommission des Regierungsrates passte der Spitalrat das Statut an und verabschiedete es am 8. Oktober 2019 in zweiter Lesung. Im gleichen Beschluss beantragte der Spitalrat dem Regierungsrat die Genehmigung des Statuts.

Das Statut wurde vom Spitalrat erlassen und ist somit beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 25 Abs. 2 ipwG). Zudem werden gemäss § 10 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) Erlasse mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht. Ferner erlangt das Statut erst seine Gültigkeit, wenn es nach den Bestimmungen über das Publikationsgesetz (PublG, LS 170.5) im Amtsblatt veröffentlicht worden ist (§§ 3 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 14 Abs. 1 PublG). Das Statut wurde den zitierten Bestimmungen folgend am 11. Oktober 2019 im Amtsblatt veröffentlicht. Innert Frist wurde keine Beschwerde erhoben.

Die im Hinblick auf die Genehmigung erforderliche Prüfung des Statuts durch den Regierungsrat erfolgt mit Blick auf die Autonomie der ipw als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Zurückhaltung. Im Vordergrund steht dabei die Frage der Übereinstimmung des Statuts mit übergeordnetem Recht. Der Regierungsrat behält sich aber auch eine inhaltliche Korrektur einzelner Bestimmungen vor, wenn dies aus politischen Gründen notwendig erscheint. Das ipw-Statut ist gemäss § 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 lit. b PublG in der Offiziellen Gesetzessammlung

zu publizieren. Es hat deshalb in formaler und sprachlicher Hinsicht den Richtlinien der Rechtsetzung des Regierungsrates vom 21. Dezember 2005 zu genügen, weshalb es mit dem Gesetzgebungsdienst und der Redaktionskommission des Regierungsrates redaktionell bereinigt wurde (vgl. §§ 5 ff. Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung [LS 172.16]).

B. Erläuterungen zum Inhalt des Statuts

Zum ipw-Statut im Einzelnen ist Folgendes zu bemerken: Im Bereich der Anstaltsorganisation sieht das ipw-Gesetz eine zweistufige Führungsstruktur vor: Oberstes Führungsorgan ist der Spitalrat. Er ist verantwortlich für die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge sowie für die strategische Betriebsführung und die betriebliche Aufsicht. Die Geschäftsleitung, der die Spitaldirektorin oder der Spitaldirektor vorsteht, ist demgegenüber verantwortlich für die operative Betriebsführung. Die Zusammensetzung des Spitalrates sowie die wesentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten von Spitalrat und Geschäftsleitung sind in den §§ 10–15 ipwG festgehalten; sie sind durch die ipw-Organen selber unveränderbar und unübertragbar. Damit sind die Eckwerte der Führungsstruktur der ipw gesetzlich vorgegeben. Die Aufbauorganisation der Anstalt hingegen legt das Gesetz nicht fest. Vielmehr wird die Organisationskompetenz in § 5 ipwG weitreichend an die ipw delegiert, indem diese Betriebsbereiche in rechtlich eigenständige Einheiten überführen, privatrechtliche Gesellschaften gründen oder sich an anderen Unternehmen beteiligen kann. Eingeschränkt wird diese Organisationskompetenz durch einen Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrates bzw. – im Fall von Beteiligungen, Auslagerungen und Gesellschaftsgründungen – darüber hinaus auch des Kantonsrates (§§ 6 lit. c und 7 lit. c ipwG).

In den Abschnitten A (Allgemeine Bestimmungen) und B (Organe und Gremien der ipw) konkretisiert das Spitalstatut unter Beachtung des vom ipw-Gesetz vorgegebenen Rahmens den Anstaltszweck und legt die Organe und Gremien des Spitals und deren Aufgaben fest.

§ 7 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 des ipw-Statuts hält fest, dass die Geschäftsleitung ihre Organisation, ihre Arbeitsabläufe und ihre Kompetenzordnung in einer Geschäftsordnung festlegt, die vom Spitalrat zu genehmigen ist. Diese Regelung gibt dem Spital den notwendigen Spielraum, die konkrete Ausgestaltung der Geschäftsleitung und ihre Abläufe den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen, wie dies das ipw-Gesetz auch für den Spitalrat vorsieht. Es bleibt festzuhalten, dass dabei die gesetzlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der Geschäftsleitung gemäss § 15 ipwG stets zu beachten sind. Im Weiteren sieht das Statut in § 5 Abs. 2 vor, dass der Spitalrat ein-

zelne Aufgaben an seine Mitglieder oder an Spitalratsausschüsse und einzelne Geschäfte an nachgeordnete Stellen und Einzelpersonen delegieren kann. In § 7 Abs. 2 des Statuts ist eine analoge Delegationskompetenz der Geschäftsleitung für Teilaufgaben festgelegt. Dagegen ist nichts einzuwenden, solange die im ipw-Gesetz gesetzlich festgelegten und damit unübertragbaren Zuständigkeiten des Spitalrates und der Spitaldirektion beachtet werden. Daraus folgt, dass bei den gesetzlichen, nicht delegierbaren Zuständigkeiten gemäss §§ 11–14 ipwG stets der Spitalrat und gemäss § 15 ipwG stets die Geschäftsleitung die erstinstanzlich anordnenden Organe sind, was im Rahmen der Rechtspflege zu berücksichtigen ist. Aus der Beschränkung, dass an nachgeordnete Stellen und Einzelpersonen nur einzelne Geschäfte oder Teilaufgaben delegiert werden können, folgt im Weiteren, dass eine Neuordnung von Aufgaben des Spitalrates und der Geschäftsleitung einer Änderung des Statuts bedürfte, die dem Regierungsrat erneut zur Genehmigung zu unterbreiten wäre. Im Interesse der inhaltlichen Übereinstimmung der ipw-Reglemente wird eine analoge Bestimmung zur Kompetenzdelegation auch im Personalreglement aufzunehmen sein.

In den Abschnitten C (Leistungseinheiten) und D (Medizinische Dienstleistungen) des Statuts werden die im ipw-Gesetz nicht bestimmten Parameter der Aufbauorganisation und die Dienstleistungsangebote im Grundsatz umschrieben. Die ipw ist gegliedert in Versorgungsbereiche im ärztlichen Bereich und in Supportdirektionen im nichtärztlichen Bereich (§ 10 ipw-Statut). Der Spitalrat kann weitere Leistungseinheiten und – im Rahmen von § 4 Abs. 3 ipwG – weitere Tätigkeitsbereiche bestimmen, sodass die nötige Flexibilität im Falle von sich ändernden Bedürfnissen des Spitals gewährleistet ist.

Der Abschnitt E (Personalausschuss) legt fest, dass die ipw über einen Personalausschuss mit drei bis sieben Mitgliedern verfügt, der aus Vertreterinnen und Vertretern des Personals besteht und sich selber konstituiert. Die Aufgaben, Rechte und Pflichten dieses Gremiums werden in einem besonderen Reglement des Spitalrates festgelegt. In Abschnitt F (Rechtspflege) wird das anstaltsinterne Rekursverfahren und die Zuständigkeit für prozessleitende Anordnungen sowie für bestimmte Erledigungsarten in Rekursverfahren geregelt. Im Bereich der Rechtspflege sieht das ipw-Gesetz in § 25 grundsätzlich ein zweistufiges Verfahren vor. Anordnungen der Geschäftsleitungsorgane sind beim Spitalrat anzufechten, und gegen dessen Anordnungen steht der Beschwerdeweg ans Verwaltungsgericht offen. Es gibt daher nur eine einzige anstaltsinterne Rekursinstanz. Rekurse an den Regierungsrat sind in jedem Fall ausgeschlossen.

Diese Regelungen stehen mit dem übergeordneten Recht (ipw-Gesetz und Verwaltungsrechtspflegegesetz) im Einklang.

C. Würdigung

Das Spitalstatut der ipw konkretisiert die im übergeordneten Recht vorgegebenen Bestimmungen zur Anstaltsorganisation und zur Rechtspflege. Soweit es der Verständlichkeit und Klarheit dient, werden einzelne Bestimmungen des übergeordneten Rechts wiederholt. Das Statut bedarf ergänzender Ausführungsbestimmungen in Form von Organisationsreglementen für Organe und Gremien, Geschäftsordnungen für einzelne Organisationseinheiten oder Reglementen für bestimmte Fachbereiche. Gesamthaft betrachtet bewegen sich die Bestimmungen des ipw-Statuts innerhalb des Gestaltungsspielraums, den das ipw-Gesetz der neu gegründeten Anstalt einräumt. Das Statut ist inhaltlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar, und es entspricht formal den Rechtsetzungsrichtlinien des Regierungsrates. Es ist in der vorliegenden Form zu genehmigen. Es tritt gemäss § 16 des ipw-Statuts am ersten Tag des zweiten Monats nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Statut der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland vom 8. Oktober 2019 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Spitalrat der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli