

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. März 2019

235. Universitätsspital Zürich (Totalrevision des Spitalstatuts und Aufhebung des Finanzreglements; Genehmigung)

A. Ausgangslage

Das Gesetz über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 (USZG, LS 813.15) wurde mit Beschluss des Kantonsrates vom 12. Juni 2017 geändert. Kernpunkte der Änderung sind die Einräumung von Bau-rechten an den zur Erfüllung des Leistungsauftrags des Universitäts-spitals Zürich (USZ) benötigten Grundstücken und die Entlassung des USZ aus dem Finanzhaushaltsrecht des Kantons. Diese Änderung des USZG ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

Die geänderten Bestimmungen des USZG bedingen Anpassungen in § 5, neu § 6 (Abs. 1 lit. a Ziff. 7, 9, 13 und 14 sowie lit. b Ziff. 1–6), und § 8, neu § 9 (Abs. 1 lit. a Ziff. 2–5) des Statuts des Universitätsspitals Zürich vom 10. Februar 2010 (USZ-Statut, LS 813.151). Bei dieser Gelegenheit sollen aber auch weitere Bestimmungen des USZ-Statuts geändert und an die Erfahrungen und Entwicklungen der letzten rund acht Jahre angepasst werden. Der Spitalrat hat das Spitalstatut gestützt auf § 11 Abs. 3 Ziff. 7 USZG am 7. November 2018 als formelle Totalrevision erlassen und bei der Gesundheitsdirektion zur Genehmigung durch den Regierungsrat eingereicht.

Die im Hinblick auf die Genehmigung erforderliche Prüfung der zu ändernden Bestimmungen durch den Regierungsrat erfolgt in Anbetracht der Autonomie des USZ als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Zurückhaltung. Im Vordergrund steht dabei die Frage der Übereinstimmung des Spitalstatus mit übergeordnetem Recht. Der Regierungsrat behält sich aber auch eine inhaltliche Korrektur einzelner Bestimmungen vor, wenn dies aus politischen Gründen notwendig erscheint. Da das USZ-Statut gemäss § 6 Abs. 2 lit. b des Publikationsgesetzes (LS 170.5) in der Offiziellen Gesetzessammlung zu publizieren ist, hat es zudem 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. In der Folge wurde das Spitalstatut am 7. Dezember 2018 im Amtsblatt veröffentlicht. Gegen das Spitalstatut wurde kein Rechtsmittel erhoben.

Während gemäss dem bisherigen § 9 Ziff. 7 USZG neben dem Spitalstatut und dem Personalreglement auch das Finanzreglement des USZ der Genehmigung durch den Regierungsrat bedurfte, beschränkt sich die Genehmigungspflicht gemäss dem geänderten § 9 Ziff. 8 lit. a USZG neu auf das Spitalstatut und das Personalreglement. Das bisherige Finanzreglement soll gemäss Beschluss des Spitalrates vom 4. Juli 2018 aufgehoben und durch das Handbuch Buchführung und Rechnungslegung des USZ (HBR USZ) ersetzt werden, welches alle relevanten finanztechnischen Bestimmungen umfasst. Die bisher im Finanzreglement erwähnten Aufgaben und Pflichten des Spitalrates und der Spitaldirektion werden in das USZ-Statut überführt.

B. Erläuterungen zu den geänderten Bestimmungen des USZ-Statuts

Zu den geänderten Bestimmungen des USZ Statuts ist Folgendes zu bemerken:

§ 2. Zweck und Aufgaben des Universitätsspitals

In der Zweck- und Aufgabenbestimmung ist bereits bisher in lit. b die Unterstützung der Forschung an den Hochschulen, namentlich der Universität Zürich, erwähnt. Damit das USZ im nationalen und internationalen Umfeld seine Position halten und verbessern kann, ist wichtig, dass Forschungsergebnisse möglichst rasch nutzbringend in die Behandlung der Patientinnen und Patienten einfliessen bzw. zu neuen Behandlungsansätzen und Therapien führen. Deshalb soll der Zweck- und Aufgabekatalog durch eine neue lit. c ergänzt werden, die dies ausdrücklich festhält.

§ 4. Dotationskapital und eigene Mittel

Die Kompetenz zur Verwendung von Dotations- und Eigenkapital gemäss Abs. 1 war bisher im Finanzreglement geregelt. Sie soll unverändert in das USZ-Statut überführt werden.

Gemäss § 16 USZG in seiner bisherigen Fassung stellte der Kanton dem USZ ein Dotationskapital gegen eine voraussetzungslose Verzinsung zu den Selbstkosten zur Verfügung. Demgegenüber sieht das revidierte USZG vor, auf eine feste Verzinsung zu verzichten. Der Kantonsrat entscheidet neu im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung, ob er den erzielten Gewinn im USZ belässt oder in welchem Umfang er ihn abschöpft. Gemäss Abs. 2 von § 4 geht das USZ bei der Planung der Liquidität von einer Gewinnausschüttung im Umfang einer Verzinsung des Dotationskapitals zum internen Zinssatz aus. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine USZ-interne Handlungs-

anweisung, die lediglich nach innen Geltung entfaltet und von anderen Beschlüssen seitens des Kantons übersteuert werden kann. So kann die Gesundheitsdirektion im noch zu erarbeitenden Konzept zur Gewinnverwendung der kantonalen Spitäler allgemein andere und insbesondere auch höhere Gewinnabgaben vorsehen. Ebenso ist der Kantonsrat selbstverständlich frei, gestützt auf einen Antrag des Regierungsrates mehr oder weniger abzuschöpfen.

§ 6. Spitalrat, Aufgaben

§ 6 enthält den Aufgabenkatalog des Spitalrates. Dieser soll einerseits im Bereich der Leistungserbringung und andererseits im Bereich der Finanzen geändert bzw. ergänzt werden.

Bereich der Leistungserbringung:

Gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien, RRB Nr. 122/2014) führt der Kanton die bedeutenden Beteiligungen mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates (Richtlinie 5.1). Zu diesen bedeutenden Beteiligungen zählt gemäss Anhang zu den Richtlinien auch das USZ. Richtlinie 7.1 verpflichtet sodann das oberste Führungsorgan der Beteiligung, einen Geschäftsbericht mit Jahresrechnung, und die zuständige Fachdirektion, einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie des Kantons zu erstellen. Deshalb verpflichtet § 11 Abs. 3 Ziff. 3 USZG neu den Spitalrat, der Gesundheitsdirektion zuhanden des Regierungsrates Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie zu erstatten, was in der neuen Ziff. 7 von § 6 Abs. 1 lit. a des USZ-Statuts festgehalten wird.

PCG-Richtlinie 13.2 sieht sodann vor, dass bei öffentlich-rechtlichen Anstalten der Regierungsrat unter anderem die Regelungen über die Vergütungen der Mitglieder des obersten Führungsorgans und der Geschäftsleitung genehmigt. Dies wird auch in § 9 Ziff. 8 lit. e USZG festgehalten. § 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 9 USZ-Statut verpflichtet deshalb den Spitalrat einen solchen Bericht zuhanden des Regierungsrates zu erstellen. Gemäss § 42 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) fasst der Regierungsrat seine Beschlüsse in der Regel gestützt auf schriftliche Anträge der Direktionen und der Staatskanzlei. Der Spitalrat wird deshalb seinen Bericht der Gesundheitsdirektion zustellen, die dem Regierungsrat die Genehmigung beantragen wird. Der Bericht des Spitalrates wird sich am Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance (Anhang 1, S. 20) bzw. an den Art. 14–16 der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV, SR 221.331) orientieren und im Rahmen des Geschäftsberichts des USZ erstattet.

Gemäss den PCG-Richtlinien führen die Beteiligungen ein ihrer Grösse und Bedeutung angemessenes Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem (IKS). Verantwortlich ist das oberste Führungsorgan (Richtlinie 10.1). In diesem Sinne verpflichtet § 11 Abs. 3 Ziff. 15 USZG den Spitalrat, für ein angemessenes Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem zu sorgen. Dies wird nun auch in Ziff. 13 von § 6 Abs. 1 lit. a USZ-Statut ausdrücklich festgehalten. Beide Pflichten sind für das USZ aber nicht neu; das Risikomanagement war bisher im Finanzreglement festgeschrieben und das IKS fand seine Grundlage in der Rechnungslegungsverordnung (LS 611.1), die infolge der Entlassung aus dem Finanzhaushaltsrecht des Kantons auf das USZ nicht mehr anwendbar ist.

Um einen optimalen Austausch von Informationen und eine effiziente Koordination in baulich-strategischen Belangen zwischen dem USZ und dem Kanton sicherzustellen, wird das USZ in § 22a USZG verpflichtet, die Planung seiner Immobilien mit jener des Regierungsrates zu koordinieren. Im Hinblick darauf erklärt § 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 14 USZ-Statut den Spitalrat zuständig für die Genehmigung der Investitions- und Immobilienplanung einschliesslich An- und Vermietung. Die Koordination soll im Rahmen der einfachen Gesellschaft Gebietsmanagement Hochschulgebiet Zürich Zentrum, die der Koordination bei der weiteren Entwicklung im Hochschulgebiet Zürich Zentrum dient und in der die Stadt Zürich, die Eidgenössische Technische Hochschule, die Universität Zürich und das USZ zusammengeschlossen sind, sowie im Rahmen der Eigentümergegespräche mit der Gesundheitsdirektion und damit im Rahmen von bestehenden und etablierten Abläufen erfolgen.

§ 5 Abs. 1 lit. a und § 13 USZ-Statut in seiner bisherigen Fassung erklärte den Spitalrat für zuständig für Beschlüsse über die Schaffung und Aufhebung von Leistungseinheiten des USZ (Ziff. 12) und über die organisatorische Zusammenfassung von Leistungseinheiten des USZ (Ziff. 13). Diese beiden Ziffern werden neu in § 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 15 USZ-Statut zusammengefasst. Während gemäss der bisherigen Ziff. 12 die Schaffung und Aufhebung von Leistungseinheiten im medizinischen Bereich allgemein im Einvernehmen mit der Universität zu erfolgen hatte, sieht die neue Ziff. 15 vor, dass solche Beschlussfassungen soweit notwendig im Einvernehmen mit der Universität erfolgen.

Bereich der Finanzen:

Im Bereich der Finanzen verwies das USZ-Statut in § 5 Abs. 1 lit. b bisher auf das Finanzreglement. Neu sollen die Kompetenzen des Spitalrates hier ausdrücklich genannt werden.

Gemäss § 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 USZ-Statut ist der Spitalrat zuständig für den Erlass des Reglements über die Personal- und Finanzkompetenzen am USZ (PFK). Das PFK regelt die Kompetenzen im Personalbereich und die Finanzkompetenzen am USZ. Insbesondere regelt es:

- die verschiedenen Organisationseinheiten des USZ, die für Anstellungen zuständig sind,
- die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Stellen,
- welche Entscheide über alle Organisationseinheiten hinweg in die ausschliessliche Zuständigkeit der Spitaldirektion fallen,
- die Finanzkompetenzen der Organisationseinheiten des USZ nach Themengebieten,
- die Delegation von Kompetenzen.

Die neu in § 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 USZ-Statut festgeschriebene Zuständigkeit für den Erlass der Regelungen betreffend die Organisation des Rechnungswesens am USZ war bereits bisher in § 2 des Finanzreglements enthalten (Abs. 2 lit. a). Es handelt sich hierbei um den einzigen Fall, in dem im vorliegenden Statut die Organisation einer operativen Einheit des USZ von einer Genehmigung des Spitalrates abhängig gemacht wird. Ein solcher Vorbehalt ist allerdings auch in der Privatwirtschaft nicht unüblich und dient letztlich der verlässlichen Steuerung des Gesamtunternehmens.

Die Zuständigkeit für die Genehmigung der Annahme, der Ablehnung und der Verwendung von Zuwendungen gemäss § 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 USZ-Statut wurde ebenfalls aus dem Finanzreglement übernommen (§ 2 Abs. 2 lit. c). Weggelassen wurde einzig das Wort Verwaltung [von Zuwendungen], weil dieser neben der weiterhin erwähnten Verwendung keine eigenständige Bedeutung zukommt.

§ 16 des revidierten USZG regelt neu nicht nur das Dotationskapital, sondern sieht in Abs. 2 vor, dass der Kanton dem USZ weitere Mittel für bestimmte Zwecke zur Verfügung stellen kann. Im Rahmen bewilligter Budgets bis zu 3 Mio. Franken kann der Regierungsrat entscheiden und bei höheren Beträgen der Kantonsrat. Derartige Mittel können in Form von Eigenkapital, als Darlehen oder als A-Fonds-perdu-Beiträge bereitgestellt werden. Gemäss § 11 Abs. 3 Ziff. 4 USZG fällt die Antragsstellung bezüglich Erhöhung oder Senkung des Dotationskapitals wie auch bezüglich finanzieller Beiträge nach § 16 Abs. 2 USZG in die Zuständig-

keit des Spitalrates. Diese Zuständigkeit wird nun neu auch in § 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 USZ-Statut genannt. Da, wie erwähnt, gemäss § 42 VOG RR der Regierungsrat seine Beschlüsse in der Regel gestützt auf schriftliche Anträge der Direktionen und der Staatskanzlei fällt, werden auch solche Anträge bei der Gesundheitsdirektion einzureichen sein, die sie dann dem Regierungsrat zur Beschlussfassung vorlegt.

Die in § 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 5 USZ-Statut aufgeführte Zuständigkeit des Spitalrates zur Antragstellung zur Gewinnverwendung und Verlustdeckung wurde aus § 8 des Finanzreglements übernommen und deckt sich mit der Regelung von § 11 Abs. 3 Ziff. 5 USZG. Auch diese Antragstellung erfolgt über die Gesundheitsdirektion.

Gemäss § 24 USZG darf das USZ in dem in der Eigentümerstrategie festgelegten Rahmen Fremdmittel aufnehmen. Der Entscheid hierüber soll wie bereits bisher in § 12 des Finanzreglements festgehalten in die Kompetenz des Spitalrates fallen (§ 6 Abs. 1 lit. b Ziff. 6).

§ 7. Generalsekretariat des Spitalrates

§ 6 enthielt bisher umfangreiche Regelungen zum Generalsekretariat des Spitalrates. Neu soll in § 7 nur noch festgehalten werden, dass der Spitalrat ein Generalsekretariat einsetzen kann und dass dieses direkt der Spitalratspräsidentin bzw. dem Spitalratspräsidenten untersteht. Die Details werden künftig auf Reglementsstufe geregelt.

§ 9. Spitaldirektion, Aufgaben

§ 8, neu § 9, enthält den Aufgabenkatalog der Spitaldirektion. Wie bereits jener des Spitalrates, ist auch dieser geringfügig anzupassen.

Mit der Entlassung des USZ aus dem Geltungsbereich des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) entfällt die Pflicht, einen den Vorgaben des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans des Kantons entsprechenden Entwicklungs- und Finanzplan für das USZ zu erstellen. Im Gegenzug wird das USZ im neuen § 26 USZG verpflichtet, jährlich eine mittelfristige Planerfolgsrechnung und eine mittelfristige Planbilanz zu erstellen und dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen. § 9 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 USZ-Statut verpflichtet vor diesem Hintergrund die Spitaldirektion zur jährlichen Erstellung einer mittelfristigen Planerfolgsrechnung und einer Planbilanz sowie einer Geldflussrechnung und einer Finanzbedarfsplanung, und § 9 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 verpflichtet die Spitaldirektion, den Regierungsrat über die mittelfristige Planerfolgsrechnung und Planbilanz zu informieren.

Wie bereits bei § 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 14 erwähnt, verpflichtet § 22a USZG das USZ, die Planung seiner Immobilien mit jener des Regierungsrates zu koordinieren. Diese Koordination bedingt die Erstellung einer Investitions- und Immobilienplanung einschliesslich An- und Vermietungen, wofür in § 9 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 die Spitaldirektion für zuständig erklärt wird.

Gemäss den PCG-Richtlinien (Richtlinie 7) erstellt das oberste Führungsorgan einer Beteiligung jährlich einen Geschäftsbericht mit Jahresrechnung. Bedeutende Beteiligungen führen ihre Rechnungslegung nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung. Gemäss § 25 USZG legt der Regierungsrat den Rechnungslegungsstandard des USZ fest. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 344/2017 die Anwendbarkeit von Swiss GAAP FER festgelegt. Für die Rechnungsführung wird in § 9 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 USZ-Statut die Spitaldirektion zuständig erklärt.

Gemäss § 28 USZG wird das USZ in der konsolidierten Rechnung des Kantons erfasst, und das USZ wird dazu verpflichtet, die Unterlagen gemäss Vorgaben der Finanzdirektion zu liefern. § 9 Abs. 1 lit. a Ziff. 6 USZ-Statut erklärt die Spitaldirektion hierfür zuständig.

Der neue § 9 Abs. 1 lit. d fasst die inhaltlich weitgehend identischen lit. d und e des bisherigen § 8 Abs. 1 USZ-Statut zusammen und stellt klar, dass die Spitaldirektion für alle weiteren Aufgaben und Geschäfte zuständig ist, die keinem anderen Organ des USZ zugewiesen sind.

Der neue Abs. 3 von § 9 entspricht dem bisherigen § 9 Abs. 5 USZ-Statut, wobei klargestellt wird, dass die Spitalleitung neben den Klinik- und Institutsdirektorinnen und -direktoren auch andere interne und externe Fachkräfte bei wesentlichen Fragen zur Meinungsbildung beiziehen kann.

§ 11. Weitere Konferenzen

§ 11 nimmt Bezug auf § 10, welcher festhält, dass die Klinik- und Institutsdirektorinnen und -direktoren eine Konferenz bilden können, und stellt klar, dass auch andere spitalinterne Berufsgruppen mit Genehmigung der Spitaldirektion Konferenzen bilden können, vorausgesetzt sie verfügen über ein von der Spitaldirektion genehmigtes Organisationsreglement. Konferenzen gelten als anerkannte Organisationen im Sinne von § 22 USZ-Statut und haben die in Abs. 4 und 5 genannten Rechte.

C. Würdigung

Die revidierten Bestimmungen des USZ-Statuts sind mit dem übergeordneten Recht vereinbar und bewegen sich innerhalb des Gestaltungsspielraums, den das USZG offenlässt. Sie entsprechen formal den Rechtssetzungsrichtlinien des Regierungsrates und sind deshalb zu genehmigen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Statut des Universitätsspitals Zürich vom 7. November 2018 wird genehmigt.

II. Die Aufhebung des Finanzreglements des Universitätsspitals Zürich vom 23. September 2009 wird genehmigt.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli