

Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich

(Änderung vom 16. März 2022; Finanzierungsmodell)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Verordnung über Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich vom 16. April 2003 wird geändert.

II. Die Verordnungsänderung tritt am 1. Januar 2023 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnungsänderung sowie Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli

Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich

(Änderung vom 16. März 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich vom 16. April 2003 wird wie folgt geändert:

Titel:

Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich (VüFL)

- Ziel § 1. Die Universität und die Vertragsspitäler gemäss § 1 a gewährleisten in enger Zusammenarbeit eine hochstehende
- a. medizinische Forschung und Lehre sowie akademische Nachwuchsförderung im Gesundheitsbereich (universitäre Leistungen),
 - b. Gesundheits- und Patientenversorgung.
- Vertragsspitäler § 1 a. Vertragsspitäler sind:
- a. das Universitätsspital Zürich,
 - b. die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich,
 - c. das Universitäts-Kinderspital Zürich,
 - d. die Universitätsklinik Balgrist (Orthopädische Universitätsklinik Balgrist und Schweizerisches Paraplegikerzentrum).
- §§ 1 a–1 f werden zu §§ 1 b–1 g.
- Abschnitttitel vor § 1 b wird zu Abschnitttitel vor § 1 c.

C. Zusammenwirken von Universität und Vertragsspitälern

I. Leistungsaufträge

§ 2. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Sie überprüft regelmässig die Leistungen in Forschung, Lehre sowie universitärer Weiter- und Fortbildung anhand von Qualitätsindikatoren wie Publikationen in Fachzeitschriften, Leistungen bei Patenten oder Beiträgen an Konferenzen. Die Überprüfung kann zudem anhand quantitativer, personenbezogener Indikatoren erfolgen. Aufgrund der Ergebnisse ermittelt die Universität ihren Bedarf an universitären Leistungen in den Vertragsspitälern.

Leistungs-
auftrag der
Universität
a. Inhalt

⁴ Die Universität unterstützt die Gesundheitsdirektion und die Vertragsspitäler bei der Sicherstellung einer hochstehenden Gesundheits- und Patientenversorgung

§ 2 a. Leistungserbringer der Universität sind:

- a. in den Vertragsspitälern tätige Professorinnen und Professoren,
- b. Zentrum für Zahnmedizin,
- c. Institut für Medizinische Genetik,
- d. Institut für Medizinische Mikrobiologie,
- e. Institut für Rechtsmedizin,
- f. Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention,
- g. Institut für Medizinische Virologie,
- h. Zentrum für Reisemedizin.

b. Erfüllung

§ 3. Abs. 1 unverändert.

² Sie schaffen ein optimales Umfeld zur Erbringung universitärer Leistungen und unterstützen die Universität bei der Erfüllung ihres Leistungsauftrags.

Leistungs-
auftrag der
Gesundheits-
direktion und
der Vertrags-
spitäler

II. Leistungsverträge und Entschädigung

§ 4. ¹ Die Universität und die Vertragsspitäler vereinbaren insbesondere:

- a. Art, Menge und Umfang der von den Vertragsspitälern zu erbringenden Leistungen gemäss § 3 Abs. 2,
- b. die Entschädigung der Leistungen der Vertragsspitäler,
- c. die Verwendung der Entschädigungen,

Leistungs-
verträge
a. Inhalt
und Arten

- d. die Nachwuchsförderung,
- e. die finanzielle und akademische Berichterstattung,
- f. die Kontrolle der Leistungserbringung durch die Universität.

² Die Vertragsinhalte werden geregelt in

- a. einem Rahmenvertrag zwischen der Universität und allen Vertragsspitälern,
- b. Einzelverträgen zwischen der Universität und jedem einzelnen Vertragsspital.

³ In den Einzelverträgen wird das Gebot der Gleichbehandlung der Vertragsspitäler beachtet.

⁴ Die Geltungsdauer des Rahmenvertrags beträgt vier Jahre, jene der Einzelverträge ein Jahr.

⁵ Der Rahmenvertrag und die Einzelverträge bedürfen der Genehmigung durch den Universitätsrat. Der Universitätsrat prüft die Rechtmässigkeit sowie die Vollständigkeit und Klarheit der vertraglichen Regelungen. Er kann Teilgenehmigungen vornehmen.

Gliederungstitel vor § 5 wird aufgehoben.

b. Festlegung durch den Regierungsrat

§ 5. ¹ Der Regierungsrat legt den Vertragsinhalt fest, wenn

- a. sich die Parteien nicht einigen können,
- b. der neue Rahmenvertrag nicht bis spätestens neun Monate vor Ablauf des geltenden Vertrags abgeschlossen wurde,
- c. ein neuer Einzelvertrag nicht bis spätestens drei Monate vor Ablauf des geltenden Vertrags abgeschlossen wurde.

² Die Festlegung erfolgt auf Antrag der Bildungsdirektion und in Kenntnis der Stellungnahmen der Vertragsparteien.

c. Streitbeilegung

§ 6. ¹ Bei Streitigkeiten über die Leistungsvereinbarungen oder über die Anwendung der Bestimmungen darüber suchen paritätisch zusammengesetzte Vertretungen des Universitätsrates und des obersten Leitungsgremiums des betreffenden Vertragsspitals eine Lösung. Für die Verhandlungen können weitere Vertreterinnen und Vertreter der Parteien beigezogen werden.

² Kann keine Lösung gefunden werden, entscheidet der Regierungsrat endgültig.

d. Einsicht in Einzelverträge

§ 6 a. Die Vertragsspitäler gewähren einander Einsicht in die Einzelverträge.

e. Verlängerung

§ 6 b. Die Parteien nehmen rechtzeitig vor Ablauf der Leistungsverträge Verhandlungen über deren Verlängerung auf.

§ 6 c. ¹ Bei wesentlicher Veränderung der Vertragsgrundlagen kann jede Vertragspartei frühestens ein Jahr nach Vertragsabschluss die Anpassung des Rahmenvertrags verlangen. Die Vertragsparteien hören vorgängig die Bildungsdirektion an.

f. Anpassungen an veränderte Verhältnisse

² Vertragsanpassungen unterstehen der Genehmigungspflicht gemäss § 4 Abs. 5. Eine Anpassung des Grundbetrags gemäss § 7 bedarf der Genehmigung des Regierungsrates.

§ 7. ¹ Die Universität richtet den Vertragsspitälern einen pauschalen Grundbetrag aus zur Deckung ihrer Kosten für die Erbringung universitärer Leistungen.

Entschädigung der Vertragsspitäler

² Der Grundbetrag setzt sich zusammen aus

a. Grundbetrag

- a. den Personal- und Sachkosten für die Forschungsleistung der im Entwicklungs- und Finanzplan (EFP) der Universität vorgesehenen Professuren, ausgenommen sind die Löhne der betreffenden Professorinnen und Professoren,
- b. einem Zuschlag von 122,2% für alle übrigen Kosten der universitären Leistungen und der durch Drittmittel finanzierten Projekte, insbesondere für Miete, Nebenkosten, Personalaufwand für Professuren ausserhalb des EFP und Kosten der Lehre.

³ Der Regierungsrat legt den Grundbetrag für jedes Vertragsspital für jeweils vier Jahre fest. Vorbehalten bleibt eine Anpassung an veränderte Verhältnisse gemäss § 6 c.

⁴ Die Vertragsspitäler setzen den Grundbetrag zu mindestens 45% für Personal- und Sachkosten gemäss Abs. 2 lit. a ein.

⁵ Der Grundbetrag wird auf spitalinternen Kostenstellen zugunsten der betreffenden Professuren verwaltet.

§ 8. ¹ Im Rahmen der Umsetzung der UMZH-Dachstrategie können sich die Vertragsspitäler bei der UMZH mit Forschungsprojekten um zusätzliche Mittel bewerben.

b. Zusatzbetrag

² Der Regierungsrat legt jährlich den Betrag fest, welcher der Universität für die Ausrichtung zur Verfügung steht.

§ 8 a. Die Universität und die Vertragsspitäler führen ein gemeinsames Controlling über die Erfüllung der universitären Leistungen und deren Entschädigung.

Controlling

§ 9. Abs. 1 unverändert.

² Die Verträge bedürfen der Genehmigung durch den Universitätsrat.

Verträge mit der Gesundheitsdirektion

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 16. März 2022

Leistungsverträge gemäss §§ 4 ff. mit Wirkung ab 1. Januar 2023 sind spätestens bis 31. Oktober 2022 abzuschliessen.

Begründung

A. Ausgangslage

Zur Stärkung des Lehr-, Forschungs- und Innovationsstandorts Zürich im Bereich der Medizin erarbeiteten Bildungsdirektion und Gesundheitsdirektion zusammen mit der Universität Zürich (UZH), den Universitätsspitalern (Universitätsspital Zürich [USZ], Universitätsklinik Balgrist, Universitäts-Kinderspital Zürich, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich) und der ETH Zürich von 2011 bis 2014 im Rahmen des Projekts «UMZH – Governance und Strategie» die Grundlagen für ein Koordinationsmodell zur strategischen Steuerung der Universitären Medizin Zürich (UMZH). Mit der Inkraftsetzung der betreffenden Änderungen des Universitätsgesetzes (UniG; LS 415.11) und der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich vom 16. April 2003 (LS 415.16), welche die Zusammenarbeit der UZH mit den Vertragsspitalern regelt, wurde das Koordinationsmodell auf den 1. August 2018 umgesetzt (RRB Nr. 83/2018). Der Regierungsrat hielt in den Erwägungen dazu fest, dass in einem nächsten Schritt weitere Teile der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich den laufenden Entwicklungen anzupassen seien. Handlungsbedarf erkannte er insbesondere bei der Abgeltung der universitären Leistungen der Vertragsspitäler (Allokationsmodell).

Die vorliegende Änderung der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich setzt an diesem Punkt an. Das heutige Allokationsmodell ist kompliziert ausgestaltet und wird von der UZH und den Vertragsspitalern teilweise unterschiedlich ausgelegt. In der Folge ergaben sich immer wieder Differenzen in der Berechnung der Abgeltung der Leistungen in Forschung und Lehre, was die Zusammenarbeit zwischen UZH und Vertragsspitalern unnötig belastete. Im Verhältnis zwischen der UZH und dem USZ lag eine Unterdeckung vor, die über eine Zusatzfinanzierung teilweise ausgeglichen

werden konnte (RRB Nr. 481/2018). Mit einem neuen Finanzierungsmodell sollen diese Probleme gelöst und die Abgeltung der Leistungen auf eine neue Grundlage gestellt werden. Das Modell soll unter Klärung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Parteien die Kosten für Forschung und Lehre an den Vertragsspitalern vollständig abgelten. Es soll sich an den Gegebenheiten in der Praxis orientieren, in der Anwendung einfach und für alle Parteien berechenbar und nachvollziehbar sein. Ausgehend von diesen Vorgaben hatten die Präsidien von Universitätsrat UZH und Spitalrat USZ ein «Modell für die Finanzierung der universitären medizinischen Lehre und Forschung im USZ vom 10. Februar 2020» entwickelt, das die Grundlage für das neue Finanzierungsmodell bildete. Die Arbeiten zur vorliegenden Änderung der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich erfolgten unter Federführung der Bildungsdirektion und in Zusammenarbeit mit der Gesundheitsdirektion, der UZH und den Vertragsspitalern. Parallel dazu startete die UZH zusammen mit den Vertragsspitalern die Arbeiten zur Umsetzung des Modells auf Stufe Rahmenvertrag und Einzelvertrag (vgl. Erläuterungen zu §§ 4 ff.). Ein Projektsteuerungsgremium unter der Leitung der Bildungsdirektorin tauschte sich dreimal über Projektstand und -vorgehen aus. Der nun vorliegende Rahmenvertrag wird von allen Parteien unterstützt und liegt zur Unterzeichnung vor.

B. Neues Finanzierungsmodell; Ziele und Umsetzung

Kernpunkt des neuen Finanzierungsmodells ist die Abgeltung der Vertragsspitaler für die ihnen durch die universitäre Forschung und Lehre entstehenden Aufwendungen durch die UZH unter Beachtung der Gleichbehandlung. Demnach ist pro Spital ein Grundbetrag als Pauschale vorgesehen, der sich aus einem Betrag für die Forschungsleistungen der Professuren sowie einem Betrag für Overhead, Betrieb und Lehre zusammensetzt. Der Regierungsrat legt den Grundbetrag für jedes Vertragsspital jeweils für vier Jahre fest. Massgeblich sind dabei die am Stichtag (31. Dezember des Vorjahres) geltenden Rahmenbedingungen, insbesondere die Anzahl Professuren, die im Entwicklungs- und Finanzplan (EFP) der Universität aufgeführt sind.

Neben dem Grundbetrag sieht das neue Finanzierungsmodell einen Zusatzbetrag zur weiteren Stärkung der UMZH vor. Der Zusatzbetrag dient der weiteren Förderung strategischer Forschungsprojekte. Die Vertragsspitaler können sich dafür kompetitiv im Rahmen der UMZH bewerben.

Die Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells erfolgt über einen Rahmenvertrag sowie über Einzelverträge. Der Rahmenvertrag hält jene Regelungen fest, die für alle Vertragsspitäler und die UZH gleichermaßen gelten. Er bildet die Grundlage für die Einzelverträge, welche die UZH mit den Vertragsspitalern abschliesst und die deren spezifischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

Das neue Finanzierungsmodell bildet die Grundlage für eine künftig stabile und verlässliche Finanzierung der Leistungen der Vertragsspitäler in Lehre und Forschung im Gesundheitsbereich. Der separate Betrag für die Professuren wird der UZH eine noch eigenständigere und gezieltere Steuerung der universitären medizinischen Forschung gemäss der strategischen Ausrichtung der Medizinischen Fakultät ermöglichen, was eine zentrale Voraussetzung für eine weitere Stärkung der UMZH ist.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

In der im März 2021 durchgeführten Vernehmlassung äusserten sich die UZH und die vier Vertragsspitäler grundsätzlich zustimmend zur Verordnungsänderung. Die Notwendigkeit eines neuen Finanzierungsmodells, das sich an transparenten und verlässlichen Eckwerten orientiert und die tatsächlichen Kosten der Universitätsspitäler für ihre universitären Leistungen im Gesundheitsbereich entschädigt, wird von allen Vernehmlassungsteilnehmenden anerkannt. Im Zentrum der Kritik stand die Regelung zur Festlegung des Grundbetrags pro Spital (§ 7). Es wurde bemängelt, dass es an einer konkreten Bezugsgrösse fehle, was die tatsächliche Höhe des Grundbetrags unberechenbar mache. Diesem Einwand wurde mit einer Überarbeitung von § 7 Rechnung getragen. Neu wird für die Bestimmung des Grundbetrags an den Personal- und Sachkosten für die Forschungsleistung der im EFP der UZH vorgesehenen Professuren angeknüpft. Die Zahl der Professuren wie die dafür vorgesehenen Kosten sind im EFP hinterlegt. Gestützt darauf kann der Grundbetrag eindeutig bestimmt werden.

Unklarheiten zeigten sich bei der Zuordnung verschiedener Kostenbereiche (z.B. Nachwuchsförderung, Lehre) innerhalb des Grundbetrags. Hierzu werden in den Erläuterungen, teilweise unter Verweisung auf den Rahmenvertrag, die erforderlichen Klärungen vorgenommen. An der Zuordnung der Lehre zum Betrag «Overhead» wird unter Beibehaltung des Verteilschlüssels 45% zu 55% festgehalten, zumal sich die Beteiligten darauf im Rahmen der Projektarbeiten als einer der zentralen Eckwerte für die Verordnungsänderung verständigten. Die Differenzen zwischen USZ und UZH bezüglich der Modalitäten zur Auszah-

lung des Beitrags Professuren sind buchhalterischer Natur und grundsätzlich im Rahmenvertrag zu bereinigen. Eine Regelung zur Einrichtung eines Controllings auf Verordnungsstufe ist indessen angemessen. Weitere Einwände aus der Vernehmlassung betrafen die Laufzeit der Einzelverträge und die Bedingungen zu ihrer Anpassung sowie das Streitbeilegungsverfahren und die Aufgaben von Universitätsrat und Regierungsrat in diesem Verfahren. Kritisch beurteilt wurde auch die Doppelrolle des Regierungsrates als hoheitlich entscheidende sowie als Schiedsinstanz. Diesen Bedenken wird Rechnung getragen, indem auf die Möglichkeit eines Schiedsverfahrens verzichtet wird. Das Streitbeilegungsverfahren sieht neu zur gemeinsamen Lösungsfindung eine paritätisch zusammengesetzte Vertretung des Universitätsrates und des obersten Leitungsgremiums des betreffenden Vertragsspitals vor.

Die Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich weist, wie eingangs erwähnt, neben der Abgeltung der universitären Leistungen der Vertragsspitäler weiteren Revisionsbedarf aus, dies namentlich auch angesichts des Berichts der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit des Kantonsrates (ABG) über die Untersuchung zu besonderen Vorkommnissen an mehreren Kliniken des Universitätsspitals Zürich vom 3. März 2021 (KR-Nr. 58/2021). Aus diesen Gründen sind in einem nächsten Schritt weitere Revisionen der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich an die Hand zu nehmen, in deren Rahmen auch andere Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren (z.B. betreffend die Verwendung des Begriffs «Universitätsspital») berücksichtigt werden können.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die vorliegende Teilrevision beschränkt sich grundsätzlich auf den Abschnitt C (§§ 2–10), der das Zusammenwirken von Universität und Vertragsspitalern regelt, namentlich die Leistungsaufträge an beide Seiten, die Leistungsverträge sowie die Entschädigung der Vertragsspitäler. Neben der Festschreibung des neuen Finanzierungsmodells (§§ 7 und 8) werden die Leistungsverträge systematisiert und der heutigen Praxis angepasst. Zudem ist ein Verfahren zur Streitbeilegung vorgesehen (§ 6). Die gemeinsame Zielsetzung von Universität und Vertragsspitalern wird redaktionell angepasst, indem für die universitären Aufgaben im Gesundheitsbereich der Begriff «universitäre Leistungen» eingeführt wird (§ 1). Aus systematischen Gründen werden sodann die Vertragsspitäler neu in § 1a und die Leistungserbringer der Universität neu in § 2a aufgeführt. Weitere Anpassungen sind redaktioneller Natur.

Schliesslich wird für das einfachere Zitieren der Verordnung die Abkürzung VüFL eingeführt.

Zu § 1. Ziel

In lit. a wird neu der Begriff «universitäre Leistungen» eingeführt. Inhaltlich erfolgt keine Änderung. Es ist darunter nach wie vor die medizinische Forschung, die medizinische Lehre und die akademische Nachwuchsförderung zu verstehen. Mit der Verwendung des Begriffs im revidierten Abschnitt C werden (bisher nicht einheitlich erfolgte) Aufzählungen vermieden und die betreffenden Bestimmungen besser lesbar.

Zur Vereinheitlichung wird der bisher verwendete Begriff «Gesundheitsversorgung» durch den in der Verordnung bereits an anderer Stelle (z.B. §§ 2 Abs. 4 und 3 Abs. 1) verwendeten Begriff «Gesundheits- und Patientenversorgung» ersetzt (lit. b).

Zu § 1a. Vertragsspitäler

Aus systematischen Gründen werden die Vertragsspitäler zu Beginn in einem neuen § 1a aufgeführt. Bisher wurden sie zwar in den ersten Paragraphen der Verordnung als «Vertragsspitäler» erwähnt, jedoch erst in § 6 Abs. 2 mit Namen genannt. Die Verordnung gewinnt damit an Lesbarkeit und Verständlichkeit.

Abschnitt C. Zusammenwirken von Universität und Vertragsspitalern

Der bisherige Abschnittstitel «Verträge über die Forschungs- und Lehrleistungen» wird durch den Titel «Zusammenwirken von Universität und Vertragsspitalern» ersetzt, weil Abschnitt C nicht nur die Verträge, sondern allgemein die Zusammenarbeit zwischen der UZH und den Vertragsspitalern regelt. Entsprechend werden die mit römischen Ziffern versehenen Kapitel und die Marginalien zu den Paragraphen den jeweiligen Teilmhalten des Abschnitts C angepasst und neu gegliedert.

Zu Ziff. I. Leistungsaufträge

Zu § 2. Leistungsauftrag der Universität a. Inhalt

In Abs. 3 wird der Begriff «evaluiert» durch «überprüft» ersetzt. Damit wird verdeutlicht, dass die UZH die universitären Leistungen der Vertragsspitäler nicht nur feststellt, sondern auch überprüft, ob die vereinbarten Leistungen erbracht und damit die vereinbarten Ziele erreicht wurden. Die Beschreibung der Qualitätsindikatoren orientiert sich an der DORA (San Francisco Declaration on Research Assessment), die Kriterien für die umfassende Bewertung wissenschaftlicher Leistungen definiert und an den Schweizer Hochschulen mittlerweile

als Standard gilt. Die Ergebnisse der Überprüfung fliessen in die Verhandlungen über die Leistungsverträge ein (vgl. §§ 4 ff.).

Aufgrund der Änderung von Abs. 3 ist Abs. 4 redaktionell anzupassen.

Zu § 2a. b. Erfüllung

Diese Bestimmung nennt die Leistungserbringer der Universität und entspricht inhaltlich dem bisherigen § 6. Die Unterscheidung nach klinischem und nicht klinischem Bereich wird aufgegeben. Die Bestimmung wird aus systematischen Gründen im Kapitel «Leistungsaufträge» angeführt, weil sie nicht vom «Inhalt» (der Verträge) handelt, in dessen bisherigem Kapitel die Bestimmung angesiedelt war. Da die Vertragsspitäler neu in § 1a aufgeführt sind, kann auf die Aufzählung in dieser Bestimmung verzichtet werden.

Zu § 3. Leistungsauftrag der Gesundheitsdirektion und der Vertragsspitäler

In Abs. 2 wird die bisherige Aufzählung der verschiedenen Aspekte von Forschung und Lehre durch den Begriff «universitäre Leistungen» gemäss § 1 lit. a ersetzt. Materiell erfolgt keine Änderung.

Zu Ziff. II. Leistungsverträge und Entschädigung

Inhalt und Modalitäten der Leistungsverträge waren bisher nur in den Grundzügen geregelt. Es hat sich jedoch eine bewährte Vertragspraxis entwickelt, die in der Verordnung abzubilden ist. Zudem soll eine Streitbeilegungsordnung als Möglichkeit aufgezeigt werden. Mit der Einführung und Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells enthält dieses Kapitel den zentralen Punkt der Revision.

Zu § 4. Leistungsverträge a. Inhalt und Arten

Die Leistungsverträge werden entsprechend der heutigen Praxis zwischen der UZH und den Vertragsspitälern abgeschlossen (Abs. 1). Weder die Gesundheitsdirektion gemäss dem bisherigen Verordnungstext noch «der Kanton», wie in § 6 Abs. 1 UniG vorgesehen, sind Vertragspartei. Da der Regierungsrat (und damit «der Kanton») den Grundbetrag und damit einen der Hauptpunkte des Vertrags festlegt, ist den Anforderungen von § 6 Abs. 1 UniG Genüge getan.

Abs. 1 enthält neu eine nicht abschliessende Aufzählung der Regelungspunkte der Verträge, die sich an den Inhalten der bisherigen Verträge orientiert, indessen offen formuliert und daher nicht abschliessend ist.

Der bisherigen Praxis entsprechend werden ein Rahmenvertrag zwischen der UZH einerseits und allen Vertragsspitälern andererseits und dazu vier Einzelverträge abgeschlossen (Abs. 2). Auf eine Zuteilung der Regelungspunkte zum Rahmen- oder zu den Einzelverträgen wird auf Verordnungsebene bewusst verzichtet. Das richtige Dokument für eine Regelung ist im Einzelfall festzulegen. Denkbar ist auch, eine Materie im Grundsatz im Rahmenvertrag und in der spezifischen Ausgestaltung in den Einzelverträgen zu regeln. Mit diesem bewährten System sollen übergeordnete Regelungen in einem einzigen für alle Vertragsspitäler geltenden Dokument festgehalten werden, während spezifische Einzelregelungen in den Einzelverträgen zu vereinbaren sind.

Der Rahmenvertrag regelt die allgemeine Zusammenarbeit von UZH und Vertragsspitälern. Im Vordergrund steht die operative Umsetzung des Finanzierungsmodells, das an den verschiedenen Professurenkategorien und den für diese vorgesehenen Abteilungen anknüpft (vgl. §§ 7 und 8). Gegenstand des Rahmenvertrags ist ferner das Verfahren zur Schaffung neuer Professuren, aber auch das Vorgehen bei nicht besetzten Professuren gemäss Planung. Die Vertragsparteien regeln ferner Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen; sie legen die Leistungserbringer der Universität und die leistungserbringenden Organisationseinheiten der Vertragsspitäler fest und definieren für die Leistungen die Entschädigungen und deren Verwendung. In diesem Zusammenhang sind auch die Bedingungen für strategische Beiträge zugunsten der Klinikdirektionen oder Zuschläge für grosse Forschungseinheiten mit einer geringen Anzahl Professuren zu definieren. Im Weiteren legt der Rahmenvertrag die Angebote an die Forschenden fest und definiert die Erwartungen der UZH an die Spitäler bezüglich Lehre und Nachwuchsförderung. Regelungsgegenstand ist schliesslich die Nutzung von Forschungsplattformen und Biobanken, die finanzielle Berichterstattung und Kontrolle der Leistungserbringung (vgl. § 8a) sowie die akademische Berichterstattung.

Abs. 3 erwähnt auf Wunsch der Vertragsspitäler ausdrücklich das Gleichbehandlungsgebot. Als elementarer verwaltungsrechtlicher Grundsatz gilt dieses Gebot allerdings auch dann, wenn es nicht ausdrücklich erwähnt wird. Das Gleichbehandlungsgebot besagt indessen nicht, dass alles unbesehen gleich geregelt werden muss, sondern umschreibt, dass gleiche Regelungen bei gleichen Verhältnissen zu treffen sind, ungleiche Voraussetzungen aber auch – im Rahmen der Verordnungsbestimmungen – zu unterschiedlichen Regelungen führen dürfen bzw. müssen.

Abs. 4 legt ebenfalls gemäss bisheriger Praxis fest, dass der Rahmenvertrag für eine Vierjahresperiode gilt, die Einzelverträge für ein Jahr. Die Leistungsverträge bedürfen ebenfalls wie bisher der Genehmigung durch den Universitätsrat, wobei neu der Klarheit halber der

Umfang der Prüfungsbefugnis umschrieben ist (Abs. 5). Nicht genehmigte Inhalte werden nicht durch den Universitätsrat festgelegt, sondern sind neu zu verhandeln bzw. gegebenenfalls durch den Regierungsrat festzulegen (vgl. § 5).

Zu § 5. b. Festlegung durch den Regierungsrat

Sind sich die Parteien über einen Vertrag nicht einig, legt der Regierungsrat den Vertragsinhalt fest (Abs. 1 lit. a). Die Zuständigkeit des Regierungsrates dafür ergibt sich aus § 6 Abs. 3 UniG und § 9 Ziff. 3 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich (USZG; LS 813.15). Da in der Vergangenheit die Verträge zuweilen erst nach Beginn der jeweiligen Vertragsperioden abgeschlossen werden konnten, müssen der Rahmenvertrag neu mindestens neun und die Einzelverträge drei Monate vor Inkrafttreten abgeschlossen sein (Abs. 1 lit. b und c). Um diese Fristen einhalten zu können, sollen die Parteien die Verhandlungen über die Verlängerung der Leistungsverträge frühzeitig in Angriff nehmen (§ 6b), damit das Ziel des vorgängigen Zustandekommens des Vertrags auch tatsächlich erreicht werden kann. Die Antragstellung erfolgt zuständigkeitshalber über die Bildungsdirektion, die dazu vorgängig die Stellungnahmen der Vertragsparteien einholt (Abs. 2).

Zu § 6. c. Streitbeilegung

Wie bisher sollen wenn immer möglich gerichtliche Auseinandersetzungen über die Anwendung der abgeschlossenen Verträge vermieden werden. § 6 sieht für den Streitfall deshalb eine gemeinsame Lösungsfindung zwischen den paritätisch zusammengesetzten Vertretungen des Universitätsrates und des obersten Leitungsgremiums des betreffenden Vertragsspitals vor. Für die Verhandlungen können weitere Vertreterinnen und Vertreter der Parteien beigezogen werden. Kann keine Einigung erzielt werden, entscheidet der Regierungsrat (§ 6 Abs. 3 UniG und § 9 Ziff. 3 USZG) endgültig.

Zu § 6a. d. Einsicht in Einzelverträge

Der Transparenz halber gewähren sich die Vertragsspitäler Einsicht in die Einzelverträge, was von der UZH als Auftraggeberin sicherzustellen ist.

Zu § 6b. e. Verlängerung

Für die nahtlose Weiterführung auslaufender Leistungsverträge sind die Parteien anzuhalten, die betreffenden Verhandlungen zeitgerecht aufzunehmen. Die massgeblichen Fristen ergeben sich aus § 5 Abs. 1 lit. b und c, der im Säumnisfall die Festlegung der jeweiligen Vertragsinhalte durch den Regierungsrat regelt.

Zu § 6c. f. Anpassungen an veränderte Verhältnisse

Die Möglichkeiten zur Anpassung des Rahmenvertrags während der Laufzeit werden einerseits ausgeweitet und andererseits etwas konkretisiert. Sind heute nur Anpassungen des Grundbetrags pro Spital möglich, sollen künftig allgemein Vertragsanpassungen vorgenommen werden können. Eine Vertragsanpassung soll aber nur möglich sein, wenn sich die Vertragsgrundlagen wesentlich verändert haben, sodass die Weitergeltung des (unveränderten) Vertrags einer Partei nicht zugemutet werden kann. In einem solchen Fall soll jede Partei die Anpassung des Rahmenvertrags auch während der vierjährigen Laufzeit verlangen können, allerdings frühestens ein Jahr nach Vertragsabschluss. Soll der Grundbetrag eines Spitals angepasst werden, bedarf dies zudem der Genehmigung des Regierungsrates, da dieser für die Festsetzung zuständig ist (vgl. § 7). Diese Einschränkungen sollen verhindern, dass das Wesen eines Vertrags mit fester Laufzeit (und damit die Beständigkeit während dieser Zeit) unterlaufen werden kann.

Berechtigte Gründe für Vertragsanpassungen könnten beispielsweise in einer zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht vorhergesehenen Entwicklung der Anzahl Professuren bzw. ihrer Besetzung liegen oder in neuen Vorschriften, die Forschung und/oder Lehre erheblich verteuern.

Eine Anpassung des Grundbetrags ist dem Regierungsrat zuständigkeitshalber von der Bildungsdirektion zu beantragen.

Zu § 7. Entschädigung der Vertragsspitäler a. Grundbetrag

Das neue Finanzierungsmodell orientiert sich an den Eckwerten des Finanzierungsmodells UZH/USZ vom 10. Februar 2020. Dieses sieht einen Betrag an die Professuren zur Finanzierung ihrer Forschung (Betrag Professuren) sowie einen Betrag für Overhead, Betrieb und Lehre im Verhältnis von 45% zu 55% vor. Dieses Verhältnis entspricht den tatsächlichen Gegebenheiten der Leistungserbringung. Die beiden Beträge bilden zusammen den Grundbetrag; hinzu kommt wie bisher die Ausrichtung eines Zusatzbetrags (§ 8).

Für die Bestimmung des Grundbetrags für das jeweilige Vertragsspital wird damit nicht mehr wie bisher zwischen tatsächlichem Personal- und Sachaufwand einerseits und tatsächlichem Aufwand für Lehraufträge andererseits (bisheriger § 7 Abs. 1 und 2) unterschieden. Vielmehr werden die gesamten universitären Leistungen (vgl. § 1) neu in Form einer einzigen Pauschale abgegolten (Abs. 1).

Der Grundbetrag setzt sich zusammen aus den Kosten der Professuren und einem Zuschlag (Abs. 2). Beim ersten Bestandteil geht es um die Personal- und Sachkosten für die Forschungsleistung der im EFP der UZH vorgesehenen Professuren (Abs. 2 lit. a). Der EFP ist auf die

kantonale Finanzplanung abgestimmt. Für die Forschungsleistungen der Professuren (Lehrstuhl/Professur ad personam/Assistenzprofessur mit und ohne Tenure) sind pauschale Abgeltungen (Fr. 500 000/ Fr. 400 000/ Fr. 300 000 pro Jahr) im EFP eingeplant, womit der Betrag Professuren genau bestimmbar ist. Unter die Kosten für Professuren fallen in erster Linie Lohnkosten für die Mitarbeitenden dieser Professur, namentlich für die Assistentinnen und Assistenten oder das klinische Personal, sowie der auf die UZH-Forschung entfallende Anteil der Lohn- und Sachkosten der Mitarbeitenden der Vertragsspitäler. Die Rahmenbedingungen für die Bestimmung dieses Anteils sind im Rahmenvertrag festzulegen. Teil des Beitrags Professuren sind ferner die direkten Sachkosten der Forschung wie Verbrauchsmaterial, Kleinbeschaffungen oder Dienstleistungseinkäufe (z. B. Leistungen von Forschungsplattformen).

Hinzu kommt ein Zuschlag auf diesen Betrag von 122,2% (entspricht dem Verhältnis 45% zu 55%) für alle übrigen Kosten der universitären Leistungen und der durch Drittmittel finanzierten Projekte, insbesondere Miete und Nebenkosten (Overhead), Personalaufwand für Professuren ausserhalb des EFP sowie die Kosten für die universitäre Lehre (Abs. 2 lit. b). Als sogenannte Overheadkosten gelten auch Infrastruktur- und Finanzierungskosten, ferner Kosten, die einem Spital durch die Einwerbung von Drittmitteln entstehen, die nicht dem ausgewiesenen Overheadbeitrag des Drittmittels belastet werden können.

Der auf diese Weise zu bestimmende Grundbetrag ist zu mindestens 45% für Personal- und Sachkosten gemäss Abs. 2 lit. a bestimmt (Abs. 4) und an den Vertragsspitalern entsprechend zu verwenden (vgl. § 8a).

Der Grundbetrag wird auf spitalinternen Kostenstellen zugunsten der betreffenden Professuren verwaltet (Abs. 5) und untersteht der Verfügungsberechtigung der Professur. Der Rahmenvertrag definiert, was das Spital diesen Kostenstellen mit Zustimmung der Professorinnen und Professoren verrechnen darf (z. B. den anteilmässigen Lohn der bei ihm angestellten Personen, die gemäss Arbeitsvertrag bzw. Anstellungsverfügung Forschung betreiben) und welche Kosten die Professorinnen und Professoren übernehmen müssen.

Darüber hinaus sind keine Umlagen und Gebühren seitens des Spitals an die Professorinnen und Professoren zulässig.

Die Löhne der betreffenden Professuren sind im Grundbetrag nicht enthalten (Abs. 2 lit. a). Die Finanzierung dieser Lohnkosten erfolgt anteilmässig durch die UZH und das betreffende Vertragsspital. Die Regelungen dazu sind im Rahmenvertrag festzulegen.

Der Regierungsrat legt den Grundbetrag nach Massgabe der beschriebenen Eckwerte für jedes Vertragsspital entsprechend der Laufdauer des Rahmenvertrags jeweils für vier Jahre fest (Abs. 3). Als Stich-

tag für die Bestimmung des Grundbetrags gilt jeweils der 31. Dezember des Jahres vor Beginn des Vertrags. Damit wird für alle Parteien eine verlässliche Grundlage für ihre Planung geschaffen. Im Grundbetrag sind die Kostenträger gemäss §§ 1 und 2 abgedeckt. Der Grundbetrag ist Teil des Budgets der UZH. Finanztechnisch ist hierzu im Rahmen der kantonalen Finanzplanung in der Leistungsgruppe Nr. 7401, Universität (Beiträge und Liegenschaften), eine zweckgebundene Ausscheidung der Grundbeträge für die Vertragsspitäler vorzunehmen.

Zu § 8. b. Zusatzbetrag

Neben den Grundbeträgen werden den Vertragsspitälern, wie bisher schon in der Verordnung vorgesehen, Zusatzbeträge ausgerichtet, die ebenfalls Teil des Budgets der Universität sind. Die Summe dieser Zusatzbeträge bestimmt der Regierungsrat im Rahmen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF). Auch diese werden zweckbestimmt ausgeschieden. Die Zusatzbeträge dienen der Umsetzung der UMZH-Dachstrategie und werden den Vertragsspitälern kompetitiv für entsprechende Forschungsprojekte vergeben. Die UMZH erhält damit ein zielgerichtetes Steuerungsinstrument in die Hand. Die Vertragsspitäler beantragen die Projekte beim Direktorium, das diese dem Koordinationsgremium zur Evaluation unterbreitet (§ 1f Abs. 2 Ziff. 2). Die Direktorin Universitäre Medizin beantragt in der Folge die Zuweisung der Mittel im Rahmen der universitären Zuständigkeiten (§ 1g Abs. 3 Ziff. 5).

Zu § 8a. Controlling

Die UZH und die Vertragsspitäler richten ein gemeinsames Controlling ein, das die Kontrolle der Erfüllung der universitären Forschungsaufträge durch die Vertragsspitäler sowie die finanzielle Berichterstattung über die Verwendung des Grundbetrags und des Zusatzbetrags an den Vertragsspitälern umfasst. Das Controlling soll die zweckbestimmte Verwendung der universitären Mittel gewährleisten, insbesondere auch in Bezug auf den ausschliesslich auf die Forschung ausgerichteten Betrag für die Professuren (vgl. § 7 Abs. 5). Ferner soll anhand des Controllings festgestellt werden können, ob eine finanzielle Unter- oder Überdeckung der universitären Leistungen der Vertragsspitäler durch die Beiträge der UZH vorliegt. Gegenstand des Controllings ist auch die Einhaltung des vertraglich vereinbarten Anteils der Arbeitszeit, den eine angestellte Person für Forschung aufwenden soll.

Das Controlling wird bei der UMZH unter der Federführung der UZH angesiedelt. Die Vertragsspitäler werden eng in den Aufbau und den Betrieb des Controllings miteinbezogen. Die detaillierten Rege-

lungen, die konkrete Ausgestaltung des Controllings und dessen Rolle bei Unstimmigkeiten der Zahlengrundlage werden im Rahmenvertrag und in den Einzelverträgen festgelegt.

Zu § 9. Verträge mit der Gesundheitsdirektion

In den §§ 4 ff. geht es um die Leistungsverträge zwischen Universität und Vertragsspitälern, weshalb die Marginalie zu § 9 zu präzisieren ist. Das Erfordernis der Genehmigung dieser Verträge durch den Universitätsrat ist in einem neuen Abs. 2 festzuhalten, da der bisherige § 4 Abs. 2 wegfällt.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 16. März 2022

Die Regelung knüpft am Ziel an, das neue Finanzierungsmodell ab 2023 umsetzen zu können.

E. Auswirkungen

1. Private

Die Verordnungsänderung schafft die Voraussetzungen für die Verbesserung der Finanzierung der Leistungen der Vertragsspitäler in Forschung und Lehre im Gesundheitsbereich durch die UZH. Die Änderung hat auf die Vertragsspitäler mit öffentlich-rechtlicher wie privater Trägerschaft gleichermassen günstige Auswirkungen.

2. Gemeinden

Die Verordnungsänderung hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

3. Kanton

Die Verordnungsänderung hat finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt (vgl. nachfolgend).

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Verordnungsänderung hat keine administrativen Mehrbelastungen von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) zur Folge. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

G. Finanzielle Auswirkungen

Die UZH hat den Vertragsspitalern für deren Leistungen für Forschung und Lehre im Gesundheitsbereich 2020 gemäss geltendem Allokationsmodell Beiträge von insgesamt rund Fr. 92 300 000 entrichtet. Der weitaus grösste Beitrag von rund Fr. 75 000 000 ging an das USZ. Die Zusatzfinanzierung zugunsten des USZ gemäss RRB Nr. 481/2018 von Fr. 15 000 000 war darin enthalten und wurde mittlerweile in den KEF 2022–2025 eingestellt. Mit der Anknüpfung an der konkreten Zahl der klinischen Professuren werden mit dem neuen Finanzierungsmodell künftig die tatsächlichen Kosten der Vertragsspitaler für ihre Leistungen in Forschung und Lehre abgegolten. Bestehende Unterdeckungen werden damit ausgeglichen, Quersubventionierungen durch die Vertragsspitaler entfallen. Der Wechsel vom bisherigen Allokationsmodell zum neuen Finanzierungsmodell wird eine Erhöhung der Grundbeträge (§ 7) zur Folge haben. Die Planwerte für 2022 ergeben insgesamt Mehrkosten von Fr. 12 300 000. Künftige Anpassungen der Grundbeträge (Erhöhungen oder auch Kürzungen) sind abhängig von der Professurenplanung gemäss EFP der UZH. Die Grundbeträge ab 2023 werden im KEF eingestellt und sind in diesem Umfang im Rahmen des ordentlichen Globalbudgets der UZH zu finanzieren. Das gilt nicht, wenn der Kantonsrat das Globalbudget nicht genehmigt. Kürzungen des Kantonsrates wirken sich entsprechend auch auf die Grundbeträge für die Vertragsspitaler aus. Für den Zusatzbetrag (§ 8) zur Förderung strategischer Forschungsprojekte zur Umsetzung der UMZH-Dachstrategie sollen ab 2022 gesamthaft Fr. 15 000 000 vorgesehen werden. Für den Kantonsbetrag sind Fr. 7 500 000 vorgesehen. Die UZH wird durch interne Umverteilung von Mitteln Fr. 7 500 000 zur Verfügung stellen.

Da die Erhöhung der Grundbeträge sowie der Zusatzbetrag bereits für 2022 ausgerichtet werden sollen, werden diese zusätzlichen Mittel in die Sammelvorlage der Nachtragskredite zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7401, Universität (Beiträge und Liegenschaften), aufgenommen. Die geänderte Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich schafft hierfür die notwendige Rechtsgrundlage,

auch wenn diese erst am 1. Januar 2023 in Kraft treten wird. Die Bildungsdirektion wird die zusätzlichen Kosten für die Einrichtung des Controllings (§ 8a) dem Regierungsrat zu gegebener Zeit im Rahmen der kantonalen Finanzplanung beantragen.

H. Inkraftsetzung

Das neue Finanzierungsmodell soll ab 1. Januar 2023 umgesetzt werden. Die geänderte Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich ist deshalb auf diesen Zeitpunkt in Kraft zu setzen.