

Verordnung über die Spitalräte

(Änderung vom 15. April 2026)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Verordnung über die Spitalräte vom 26. Januar 2022 wird geändert.

II. Die Verordnungsänderung tritt am 1. Januar 2027 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnungsänderung und 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

Der Präsident:
Martin Neukom

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli

**Verordnung
über die Spitalräte (SRV)**
(Änderung vom 15. April 2026)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über die Spitalräte vom 26. Januar 2022 wird wie folgt geändert:

Aufsicht

§ 13. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Zu diesem Zweck kann die Gesundheitsdirektion

- a. den Spitalrat beauftragen, in seiner Zuständigkeit Administrativuntersuchungen im Spital anzuordnen,
- b. in Fällen besonderer Tragweite gegenüber dem Spitalrat eine Administrativuntersuchung anordnen.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

Begründung

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat, vertreten durch die Gesundheitsdirektion, übt die allgemeine Aufsicht über die vier öffentlich-rechtlichen Spitäler des Kantons Zürich – Universitätsspital Zürich (USZ), Kantonsspital Winterthur (KSW), Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) sowie Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) – aus. Diese Spitäler sind selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten des kantonalen Rechts und verfügen je über eigene Anstaltsorganisationsgesetze (Gesetz über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 [USZG, LS 813.15]; Gesetz über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 [KSWG, LS 813.16]; Gesetz über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich vom 11. September 2017 [PUKG, LS 813.17]; Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland vom 29. Oktober 2018 [ipwG, LS 813.18]). Der Spitalrat ist von Gesetzes wegen das strategische Führungsorgan.

2020 wurden Vorkommnisse an mehreren Kliniken des USZ, darunter die Klinik für Herzchirurgie, öffentlich bekannt. An der Klinik für Herzchirurgie wurden von einem Leitenden Arzt Vorfälle gemeldet, die das USZ in der Folge durch Externe untersuchen liess. Daneben haben sich auch die Gesundheitsdirektion und die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit des Kantonsrates (ABG) mit den Vorkommnissen befasst. Die Gesundheitsdirektion nahm ihre gesetzliche Aufsichtsfunktion und Eigentümerrolle wahr und setzte die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente ein. Unter anderem gab sie ein Gutachten bei der Res Publica Consulting AG in Auftrag, das sich mit den Aufsichts- und Führungsstrukturen im USZ befasste. Die Empfehlungen aus dem Bericht wurden im Rahmen der Neubesetzungen des Spitalrates (November 2020, März 2021 und Juli 2021) und der Änderung des USZG vom 3. April 2023 bzw. der Anpassung der Organisationsstrukturen des USZ (Juni 2022) umgesetzt. Die ABG ihrerseits setzte eine Subkommission ein, die am 3. März 2021 einen umfassenden Bericht mit verschiedenen Empfehlungen publizierte, der im Kantonsrat am 5. Juli 2021 diskutiert wurde. Damals wurde die Gesundheitsdirektion vom Spitalrat nicht immer frühzeitig über neue Vorkommnisse von grosser Tragweite informiert, sondern hat diese teilweise direkt aus der Presse erfahren. Bei der Gesundheitsdirektion entstand damals der Eindruck, dass die Verantwortlichen des USZ die Tragweite der Probleme nicht immer erkannt oder diese mitunter zu positiv dargestellt haben.

Insgesamt führte dies dazu, dass die Gesundheitsdirektion die ihr obliegende Aufsicht in zunehmend enger Kadenz wahrnehmen musste. Allerdings sind die im Rahmen der allgemeinen Aufsicht zur Verfügung stehenden Instrumente begrenzt. Die rechtlichen Abklärungen kamen zum Schluss, dass die Gesundheitsdirektion nicht über eine rechtlich verankerte Kompetenz verfügt, um vom Spitalrat die Durchführung einer Administrativuntersuchung innerhalb des Spitals zu verlangen oder um gegenüber dem Spitalrat eine Administrativuntersuchung anzudordnen. Damit fehlt für die Gesundheitsdirektion ein wichtiges Instrumentarium, um einschreiten zu können, wenn sich zeigen sollte, dass die Aufrechterhaltung des ordnungsgemässen Spitalbetriebs und/oder die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung in schwerwiegender Weise gefährdet sein sollten.

Mit der vorliegenden Änderung der Verordnung über die Spitalräte vom 26. Januar 2022 (SRV, LS 813.12) soll diese Lücke geschlossen und es sollen die erforderlichen Bestimmungen geschaffen werden, damit die Gesundheitsdirektion die Kompetenz erhält, die Spitalräte der vier öffentlich-rechtlichen Spitäler des Kantons Zürich mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung im Spital zu beauftragen. Überdies soll die Gesundheitsdirektion ermächtigt werden, im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenzen in Fällen besonderer Tragweite eine Administrativuntersuchung gegenüber dem Spitalrat als strategischem Führungsorgan des Spitals anordnen zu können.

B. Rechtliche Rahmenbedingungen

Als Administrativuntersuchung wird ein verwaltungsinternes, aufsichtsrechtliches Verfahren bezeichnet, mit dem ein Sachverhalt innerhalb eines Bereiches der Verwaltung vertieft abgeklärt wird. Dieses Verfahren ist ein Mittel, um mangelhafte Abläufe, organisatorische Zustände, Zusammenhänge und Verknüpfungen innerhalb einer Verwaltungseinheit zu untersuchen. Administrativuntersuchungen haben zum Ziel, die Funktionsfähigkeit und die Integrität der betreffenden Verwaltungseinheit sicherzustellen oder wiederherzustellen (vgl. Antrag der Regierungsrates vom 11. Juli 2018 betreffend Gesetz über die Administrativuntersuchung, S. 5 f. [Vorlage 5479]).

§ 44a des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1) ist Rechtsgrundlage für Administrativuntersuchungen in der kantonalen Verwaltung. Sie regelt den Begriff der Administrativuntersuchung, die grundsätzlichen Rechte und Pflichten sowie die Grundlagen zur Datenbearbeitung im Rahmen einer solchen Untersuchung. Der Geltungs-

bereich dieser Bestimmung ist auf die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei begrenzt. Die vier öffentlich-rechtlichen Spitäler des Kantons Zürich sind selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten und bilden daher organisationsrechtlich nicht Teil der kantonalen Verwaltung. Sie unterstehen nicht einer umfassenden Leitungs- und Aufsichtskompetenz des Regierungsrates, wie sie ihm gegenüber der kantonalen Verwaltung zusteht. § 44a OG RR bietet somit keine Rechtsgrundlage für die Anordnung einer Administrativuntersuchung gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Spital.

Die den Direktionen in der kantonalen Verwaltung zustehende Kompetenz zur Anordnung von Administrativuntersuchungen obliegt bei den vier öffentlich-rechtlichen Spitalern dem jeweiligen Spitalrat als strategischem Führungsorgan, dem die unmittelbare Aufsicht über das Spital zusteht (vgl. §§ 11 Abs. 1 und 11d Abs. 1 USZG; § 10 Abs. 1 und 3 Ziff. 12 KSWG; § 12 Abs. 1 und 2 lit. e PUKG; § 11 Abs. 1 und 2 lit. b ipwG).

In seinem Antrag vom 18. Mai 2022 betreffend Änderung des Gesetzes über das Universitätsspital (Vorlage 5836, S. 24f.) hat der Regierungsrat festgehalten, dass die ihm obliegende allgemeine Aufsicht auf die Prüfung der Rechtmässigkeit des Handelns am USZ in besonderen Fällen fokussiert. Der Regierungsrat bzw. die Gesundheitsdirektion müssen sofort einschreiten, wenn sie eine bedeutsame Unrechtmässigkeit feststellen, und den Spitalrat verbindlich auffordern, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Beschränkt auf diesen engen Gesichtspunkt der Rechtmässigkeitskontrolle in besonderen Fällen begleiten sie den Spitalrat bei dessen Steuerung des USZ. Ansprechpartner des Regierungsrates bzw. der Gesundheitsdirektion ist deshalb (einzig) der Spitalrat als strategisches Führungsorgan des USZ. Er seinerseits hat dafür zu sorgen, dass den Forderungen der Aufsichtsinstanz spitalintern entsprochen wird. Das Führungsgefüge am USZ geriete durcheinander, wenn die Gesundheitsdirektion direkt und unter Auslassung des Spitalrates mit der Spitaldirektion oder mit dem Personal in Kontakt treten könnte. Ebenso würde die dem USZ vom Gesetzgeber eingeräumte Autonomie verletzt, wenn im Rahmen der allgemeinen Aufsicht auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit des Handelns am USZ geprüft und korrigierend eingegriffen würde. Diese Ausführungen gelten sinngemäss auch für die übrigen öffentlich-rechtlichen Spitäler des Kantons.

§ 13 SRV präzisiert die allgemeine Aufsicht des Regierungsrates bzw. der Gesundheitsdirektion über die vier öffentlich-rechtlichen Spitäler. Im Rahmen der allgemeinen Aufsicht kann die Gesundheitsdirektion vom Spitalrat Auskunft verlangen und Unterlagen einfordern. Bestehen Hinweise auf Unregelmässigkeiten, kann die Gesundheits-

direktion die Rechtmässigkeit der Handlungen des Spitals überprüfen und die Herstellung des rechtmässigen Zustandes verlangen. Nach § 10 SRV kann der Regierungsrat bei schwerwiegenden oder wiederholten Verfehlungen ein Mitglied des Spitalrates abberufen. In dringlichen Fällen kann die Gesundheitsdirektion ein Mitglied des Spitalrates vorübergehend im Amt einstellen.

C. Zweck der Regelung

In seiner Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 324/2024 betreffend Herzklinik Universitätsspital (USZ): Strafrechtliche und administrative Untersuchung sowie Übernahme der Verantwortung hat der Regierungsrat festgehalten, dass die Anordnung einer Administrativuntersuchung gegen das USZ durch den Regierungsrat oder die Gesundheitsdirektion aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen nicht möglich ist. Als Aufsichtsbehörde kann die Gesundheitsdirektion jedoch einen Sachverhalt abklären oder eine Drittperson mit einer solchen Abklärung beauftragen. Das war beispielsweise der Fall mit dem Bericht von Res Publica Consulting zur Governance am USZ vom 21. Oktober 2020, der im Auftrag der Gesundheitsdirektion erstellt wurde. Dabei handelte es sich jedoch ausdrücklich nicht um einen Untersuchungsbericht.

Der Zweck einer Administrativuntersuchung besteht darin, Hinweise auf Unregelmässigkeiten nachzugehen, um die Rechtmässigkeit von Handlungen des Spitals zu überprüfen und die Herstellung des rechtmässigen Zustandes verlangen zu können. Dieser Zweckbezug macht deutlich, dass es sich bei einer von der Gesundheitsdirektion angeordneten Administrativuntersuchung um ein besonderes Aufsichtsmittel handelt. Die Administrativuntersuchung ermöglicht es der Gesundheitsdirektion in bestimmten, vor allem komplexen Fällen überhaupt erst, sich ein Bild der Situation zu machen, um weitere Handlungen treffen zu können. So kann die Herstellung des rechtmässigen Zustandes erst verlangt werden, wenn die Rechtmässigkeit der Handlungen des Spitalrates überprüft und die notwendigen Schlüsse mit Empfehlungen daraus gezogen worden sind. Ferner kann eine Administrativuntersuchung auch angezeigt sein, um zu ermitteln, ob Gründe für eine Abberufung eines Mitglieds des Spitalrates oder eine Einstellung im Amt bestehen. Die Ergebnisse einer Administrativuntersuchung sollen es der Gesundheitsdirektion ermöglichen, die Herstellung des rechtmässigen Zustandes zu verlangen. Zudem dient die Administrativuntersuchung auch dazu, um allfällige Abberufungen von Spitalratsmitgliedern oder eine Einstellung im Amt, wie das in § 10 SRV vorgesehen ist, aufgrund einer

unabhängigen und fundierten Grundlage prüfen und gegebenenfalls vornehmen zu können. Eine Administrativuntersuchung kann dafür wichtige Erkenntnisse bringen.

D. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 13. Aufsicht

§ 13 wird mit zwei Absätzen ergänzt:

Abs. 3 lit. a sieht vor, dass die Gesundheitsdirektion den Spitalrat beauftragen kann, in seiner Zuständigkeit Administrativuntersuchungen anzuordnen. Es ist dann Sache des Spitalrates, den Umfang einer Administrativuntersuchung und deren Modalitäten zu bestimmen. Damit bleibt die Zuständigkeit des Spitalrates als Organ, dem von Gesetzes wegen die unmittelbare Aufsicht über das Spital zusteht, gewahrt. Ansprechpartner der Gesundheitsdirektion im Rahmen der allgemeinen Aufsicht ist der Spitalrat als strategisches Führungsorgan des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Spitals. Der Spitalrat hat seinerseits dafür zu sorgen, dass den Forderungen der Aufsichtsinstanz spitalintern entsprochen wird.

Nach Abs. 3 lit. b soll die Gesundheitsdirektion in Fällen von besonderer Tragweite gegenüber dem Spitalrat eine Administrativuntersuchung anordnen können. Die besondere Tragweite ist situativ zu bestimmen und ergibt sich in erster Linie aus dem Ausmass festgestellter Vorkommnisse. Es soll sich um klare Hinweise auf strukturelle Unregelmässigkeiten oder Unzulänglichkeiten handeln, für die der Spitalrat als strategisches Führungsorgan die Verantwortung zu übernehmen hat. Fälle von besonderer Tragweite liegen namentlich dann vor, wenn die Aufrechterhaltung des ordnungsgemässen Spitalbetriebs und/oder die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung in schwerwiegender Weise gefährdet sein sollten. Es geht um strukturelle Mängel organisatorischer, rechtlicher, finanzieller oder betrieblicher Art innerhalb des Spitals, die auf zugrunde liegende Umstände hinweisen. Es handelt sich um Fälle mit Handlungsbedarf für die Gesundheitsdirektion.

Im Kanton Zürich bestehen bislang keine ausführenden Bestimmungen über die Administrativuntersuchung auf Verordnungsstufe. Daher haben sich Administrativuntersuchungen zuweilen an den Bestimmungen des Bundes orientiert (Art. 27a ff. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR 172.010.1). Mit dem Erlass einer neuen Verordnung über die Administrativuntersuchung sollen solche Bestimmungen im Kanton Zürich geschaffen werden. Diese Verordnung bezweckt in erster Linie die Umsetzung von § 44a OG RR, der die Administrativuntersuchungen durch die Direktionen und die

Staatskanzlei regelt. Es ist geplant, dass der Regierungsrat diese Verordnung im Verlaufe des laufenden Jahres erlässt. Dabei ist zu prüfen, ob als Nebenänderung die SRV mit einer Bestimmung zu ergänzen ist, in der auf das Verfahren gemäss dieser neuen Verordnung verwiesen wird.

E. Regelungsstufe

Mit der vorgesehenen neuen Regelung soll eine bestehende Lücke im Aufsichtsinstrumentarium gegenüber den vier öffentlich-rechtlichen Spitälern geschlossen werden. Die gesetzlich gewährleistete Autonomie der öffentlich-rechtlichen Spitäler bleibt gewahrt. Weder werden neue Weisungsbefugnisse eingeführt, noch führt die Administrativuntersuchung zu einem Mitentscheidungsrecht bei Beschlüssen des Spitalrates. Die Administrativuntersuchung richtet sich ausschliesslich an den Spitalrat als strategisches Führungsorgan und nicht an die Spitaldirektion oder andere Organe des Spitals. Der Spitalrat bleibt unverändert Adressat der Aufsicht durch die Gesundheitsdirektion, wie das heute der Fall ist.

Eine Anpassung der Anstaltsorganisationsgesetze (USZG, KSWG, PUKG, ipwG) würde erst erforderlich, wenn die Gesundheitsdirektion die Kompetenz erhalten sollte, anstelle des Spitalrates eine Administrativuntersuchung gegen ein Spital anzuordnen. Zurzeit wird auf eine solche Gesetzesanpassung verzichtet, da es sich dabei um einen erheblichen Eingriff in die Autonomie der kantonalen Anstalten handeln würde. Überdies würde das auch zu einer Veränderung in der Zuständigkeitsverteilung zwischen Gesundheitsdirektion als Aufsichtsbehörde und dem Spitalrat als strategischem Führungsorgan, dem die unmittelbare Aufsicht über das öffentlich-rechtliche Spital zusteht, führen.

Da die SRV für die Spitalräte der vier öffentlich-rechtlichen Spitäler gilt (§ 1 SRV), kann mit der Anpassung in § 13 Abs. 3 lit. a und b SRV eine für alle betroffenen Spitalräte anwendbare und einheitliche Regelung geschaffen werden. Insgesamt handelt es sich um eine schlanke Verordnungsregelung.

F. Auswirkungen

1. Auswirkungen auf Angestellte und Private

Von der vorliegenden Verwaltungsänderung sind die Spitalräte der öffentlich-rechtlichen Spitäler betroffen. Die Angestellten der öffentlich-rechtlichen Spitäler sind davon nicht direkt betroffen.

Private werden von der Verwaltungsänderung grundsätzlich nicht tangiert, es sei denn sie handeln als beauftragte Untersuchungsleiterinnen und -leiter oder sie wirken als betroffene Personen (z.B. Auskunftspersonen) bei der Sachverhaltsermittlung mit.

2. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Behindertenrechtskonvention im Besonderen

Neuerlasse oder Änderungen rechtsetzender Bestimmungen sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, SR 0.109) zu überprüfen (Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024).

Die vorliegende Verwaltungsänderung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Verwaltungsänderung hat keine Kostenfolgen und löst keinen zusätzlichen Personalbedarf aus.

G. Regulierungsfolgenabschätzung

Die vorliegende Verwaltungsänderung hat keine Auswirkungen auf die Tätigkeit der Unternehmen. Es ist deshalb keine Regulierungsfolgenabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) durchzuführen.

H. Inkraftsetzung

Die vorliegende Verordnungsänderung soll am 1. Januar 2027 in Kraft treten.