



Vernehmlassungsentwurf

Erläuterungen zum Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG; Neuerlass

Stand: 21. Mai 2014

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage	5
2.1	Spitalversorgung im Kanton Zürich	5
2.2	Das Kantonsspital Winterthur (KSW)	5
2.3	KVG-Revision vom 21. Dezember 2007	7
2.4	Handlungsbedarf und Lösungsansatz	7
2.4.1	Sicherung der Leistungsfähigkeit des KSW	8
2.4.2	Aufgaben und Rollen des Kantons	10
2.4.3	Lösungsansatz	11
2.5	Spitallandschaft Schweiz	13
3.	Grundzüge der neuen Regelung	14
3.1	Rechtsform	14
3.2	Steuerung und Aufsicht	15
3.2.1	Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen	16
3.2.2	Eigentümerstrategie	17
3.2.3	Berichterstattung	19
3.2.4	Risikomanagement und Beteiligungscontrolling	20
3.2.5	Übertragung von Aktien / Verkauf	20
3.3	Liegenschaften	21
3.3.1	Baurechte Kernareal „Campus“ und Areal Albanistrasse	21
3.3.2	Baurecht Haldengutareal	21
3.3.3	Immobilienprozesse	22
3.4	Finanzen	22
3.4.1	Bilanzierung der Beteiligung beim Kanton	22
3.4.2	Kapitalisierung der KSW AG	23
3.4.3	Vorgehen bei der Umwandlung	24
3.4.4	Ersatzneubau Hochhaus	25
3.5	Personal	25
3.5.1	Übergangsbestimmung	26
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	27
4.1	§ 1 Firma und Sitz	27
4.2	§ 2 Gründungsstatuten	27
4.2.1	Zweckbestimmung	27
4.2.2	Übergangsregelung Personal	28
4.3	§ 3 Beteiligung des Kantons	29



4.4	§ 4 Immobilien	30
4.4.1	Baurechte auf Kernareal und Areal Albanistrasse	30
4.4.2	Baurecht Haldengutareal	31
4.4.3	Vorkaufsrecht	32
4.5	§ 5 Haftung	32
4.6	§ 6 Gründung der Aktiengesellschaft	32
4.7	§ 7 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts	33
5.	Auswirkungen des Neuerlasses	34
5.1	Wirkung und Nutzen	34
5.1.1	Auswirkungen auf das KSW	34
5.1.2	Auswirkungen auf Gesundheitsversorgung in Region Winterthur	35
5.2	Finanzielle Folgen für den Kanton	35
5.3	Auswirkungen auf KMU-Betriebe	36
5.4	Referendum	36



1. Zusammenfassung

Mit der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Revision des Krankenversicherungsgesetzes haben sich die Rahmenbedingungen im Spitalbereich ab dem 1. Januar 2012 grundlegend geändert. Mit dem Wechsel zu einer leistungsbezogenen Spitalfinanzierung und -planung ist der Wettbewerb unter den Leistungserbringern - vom Gesetzgeber gewollt - verstärkt worden. Der langfristige Erfolg eines Spitals hängt damit wesentlich stärker als früher von einem bedarfsgerechten medizinischen Angebot, bestmöglichen Behandlungswegen innerhalb des Spitals, qualifiziertem Personal, einer zweckmässigen Infrastruktur und verlässlichen Kooperationen mit anderen Leistungserbringern ab.

Der Kanton Zürich hat als Betreiber eigener Spitäler auf diese Veränderung des Umfelds reagiert und die Positionierung seiner Spitalbetriebe in Prüfung gezogen. Beim Kantonsspital Winterthur hat sich dabei ein Handlungsbedarf in zwei wesentlichen Handlungsfeldern gezeigt:

- Einerseits ist die Wettbewerbsfähigkeit des Kantonsspitals Winterthur unter den neuen Rahmenbedingungen und damit seine Leistungsfähigkeit in der Spitalversorgung des Kantons und der Region langfristig zu sichern. Das Spital untersteht den gleichen Bedingungen und Vorgaben wie alle anderen Listenspitäler und muss konsequent im Rahmen seiner Unternehmensstrategie handeln können. Dies setzt voraus, dass es über den notwendigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum in allen betrieblichen Belangen verfügt.
- Andererseits nimmt der Kanton als Regulator, Gewährleister der Spitalversorgung und gleichzeitig Betreiber eigener Spitäler verschiedene, teils widersprüchliche Rollen ein. Er setzt die Rahmenbedingungen für einen regulierten Spitalwettbewerb, an dem er mit eigenen Leistungserbringern teilnimmt, und er vergibt Leistungsaufträge und Subventionen, um die er sich mit eigenen Spitälern in Konkurrenz zu anderen Leistungserbringern bewirbt. Er genehmigt Tarife für seine eigenen Spitäler oder legt Tarife für eigene Spitäler wie für deren Konkurrenten hoheitlich fest. Diese Vermischung der hoheitlichen Funktionen und der Leistungserbringerrolle wird im Gesundheitswesen zunehmend kritisch betrachtet. Nicht zuletzt beeinträchtigt der Interessenkonflikt des Kantons auch die Akzeptanz hoheitlicher Entscheide zur Steuerung der Spitalversorgung. In der klinischen, nicht universitären Spitalversorgung sind diese Rollenkonflikte des Kantons nicht durch ein anderweitiges öffentliches Interesse zu rechtfertigen und daher zu bereinigen.



Mit der Umwandlung der heutigen öffentlich-rechtlichen Anstalt Kantonsspital Winterthur in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft können bei zweckmässiger Ausgestaltung die betrieblichen Anforderungen im neuen Spitalversorgungsumfeld sowohl kurz- wie langfristig optimal abgedeckt werden. Auch für die langfristige Weiterentwicklung stehen alle Handlungsoptionen wie die Beteiligung Dritter am Kantonsspital Winterthur oder Beteiligungen des Kantonsspitals Winterthur an anderen Spitälern offen. Gleichzeitig werden damit die Voraussetzungen für eine konsequente Entflechtung der Eigentümerrolle des Kantons von seinen übrigen Aufgaben im Bereich der Spitalversorgung geschaffen.

Im Bereich der Steuerung und Beaufsichtigung der Spitalversorgung durch den Kanton ergibt sich mit der Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur in eine Aktiengesellschaft keine Änderung. Das Kantonsspital Winterthur bleibt gemäss der jeweiligen Planung auf der Zürcher Spitalliste. Es hat die gleichen Voraussetzungen und Auflagen zu erfüllen wie die anderen Listenspitäler und wird von der Gesundheitsdirektion auf gleiche Art und Weise beaufsichtigt und behandelt wie diese.

Im Gegensatz dazu ändert sich mit der Rechtsformänderung das Verhältnis zwischen dem Kantonsspital Winterthur und dem Kanton als dessen Eigentümer grundlegend, auch wenn der Kanton bei der Gründung der Aktiengesellschaft alleiniger Eigentümer sein wird. Die Kantonsspital Winterthur AG ist nicht mehr als (ausgelagerter) Teil der Verwaltung zu betrachten. Die Steuerung des nunmehr als Beteiligung des Kantons geführten Unternehmens sowie die entsprechenden kantonsinternen Zuständigkeiten müssen deshalb nach Massgabe der Richtlinien des Regierungsrats über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich vom 29. Januar 2014 neu geordnet werden. Als zentrales Steuerungsinstrument wird der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie festlegen.

Mit der Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist kein Verkaufsentscheid verknüpft. Der Kanton übernimmt bei der Gründung das gesamte Aktienpaket und ist damit bis auf weiteres Alleineigentümer der Kantonsspital Winterthur AG. Er kann seinen Anteil an der Kantonsspital Winterthur AG später teilweise oder vollständig veräussern.

Das Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG legt die Rahmenbedingungen für die Gründung der Aktiengesellschaft fest, die gemäss Fusionsgesetz in Form einer Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft erfolgen soll. Nach ihrer Gründung wird die Aktiengesellschaft den aktienrechtlichen Bestimmungen gemäss Art. 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) unterstehen.

2. Ausgangslage

2.1 Spitalversorgung im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich verfügt über eine bedarfsgerechte, gute und effiziente Spitalversorgung. Sie zeichnet sich durch eine im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittliche Effizienz bei gleichzeitig grosser Zufriedenheit der Bevölkerung aus. Im Bereich der stationären Akutsomatik stützt sich die Spitalversorgung auf rund 25 Leistungserbringer ab, die auf der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik aufgeführt sind und damit über einen kantonalen Leistungsauftrag verfügen. Die Vergabe der Leistungsaufträge erfolgt auf der Grundlage einer leistungsorientierten Spitalplanung nach Massgabe der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen. Die Listenspitäler sind berechtigt, ihre stationären Leistungen zulasten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abzurechnen, wobei der Kanton gemäss Bundesrecht einen Teil der fallbezogenen Pauschalvergütungen übernehmen muss. Daneben können die Listenspitäler ambulante OKP-Leistungen sowie weitere Leistungen für zusatzversicherte Patientinnen und Patienten erbringen.

Im Jahr 2012 behandelten die Zürcher Listenspitäler rund 180'000 stationäre Patientinnen und Patienten. Sie rechneten dafür rund 1.9 Mia. Franken zulasten der Grundversicherung ab. Der Fallpauschalenanteil des Kantons für diese stationären Leistungen betrug rund 1 Mia. Franken. Neben den stationären Behandlungen erbringen die Spitäler auch umfangreiche ambulante Dienstleistungen. Diese tragen typischerweise rund einen Viertel an den Gesamtertrag bei.

Die Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik weisen verschiedene Rechtsformen und Trägerschaften auf. Lediglich zwei der rund 25 Listenspitäler stehen im Eigentum des Kantons, das Universitätsspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur.

2.2 Das Kantonsspital Winterthur (KSW)

Das heutige KSW wurde 1876 durch die Stadt Winterthur als städtisches Einwohnerspital mit 90 Betten errichtet. Aufgrund eines missglückten Eisenbahnprojektes verschuldete sich die Stadt Winterthur kurz darauf so stark, dass sie ihr Einwohnerspital verkaufen musste. Der Kanton Zürich bot sich als Käufer an und kam so 1886 in den Besitz des Spitals, das er in der Folge als unselbstständige kantonale Anstalt führte.



Das KSW hat sich in den letzten 138 Jahren vom kleinen Einwohner- und Stadtsptal zu einem modernen Akutspital entwickelt, dessen Einzugsgebiet weit über die Region Winterthur hinausreicht. Es behandelt jährlich rund 25'000 stationäre und knapp 170'000 ambulante Patientinnen und Patienten. Das KSW deckt die stationäre Grundversorgung in der Region Winterthur und die spezialisierte Versorgung im Grossraum Winterthur und den angrenzenden Regionen ab. Gute Kontakte zu Hochschulen und Ausbildungsstätten sowie interne Ausbildungsangebote erlauben es, qualifizierte Nachwuchskräfte zu rekrutieren. Unter den Finanzierungsvoraussetzungen der letzten Jahre gelang es dem KSW, seine Stellung als eines der wirtschaftlichsten Spitäler sowohl des Kantons Zürich als auch der Schweiz zu festigen.

Das KSW wurde mit dem Gesetz über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 (KSWG; LS 813.16) auf den 1. Januar 2007 in eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt. Ziel dieser Verselbstständigung war es, die politisch-strategische Ebene von der operativen Betriebsführung zu trennen, eine wirkungsvollere Steuerung des KSW sicherzustellen, die Transparenz zu erhöhen sowie den unternehmerischen Handlungsspielraum des Spitals zu vergrössern (vgl. Vorlage 4042).

Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt verfügt das KSW heute über eine begrenzte betriebliche Autonomie, untersteht aber weiterhin einem direkten politischen Einfluss aufgrund der Wahl des Spitalrats durch den Regierungsrat, der Genehmigung dieser Wahl durch den Kantonsrat, der Einsitznahme der Gesundheitsdirektion im Spitalrat, des Vorbehalts der Genehmigung durch den Regierungsrat für wichtige Anstaltsreglemente und Beteiligungen an anderen Unternehmen sowie des Vorbehalts der Genehmigung durch den Regierungsrat und den Kantonsrat für die Auslagerung von Betriebsteilen oder die Gründung privatrechtlicher Gesellschaften.

Die Arbeitsverhältnisse unterliegen mit Ausnahme von wenigen spitalspezifischen Bestimmungen (Personalreglement KSW) dem allgemeinen, kantonalen Personalrecht. Das KSW ist damit im Personalbereich stark von betriebsfremden, auf die Verhältnisse der Zentralverwaltung zugeschnittenen Rahmenbedingungen abhängig. Im Bereich der baulichen Infrastruktur hat die Spitalführung nur einen beschränkten Einfluss, weil die Bauten im Eigentum des Kantons stehen. Und im Bereich des Finanzhaushalts wiederum fand keine Verselbstständigung statt.

2.3 KVG-Revision vom 21. Dezember 2007

Massgebliche Rechtsgrundlage für das öffentliche Gesundheitswesen der Schweiz ist das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10). Dieses legt unter anderem die Grundsätze der Abgeltung der Dienstleistungen der Spitäler im Bereich der stationären Akutversorgung fest. Die am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Revision des KVG änderte die Spitalfinanzierung in der Schweiz ab dem 1. Januar 2012 grundlegend.

An die Stelle der vormaligen Objektfinanzierung, bei der die öffentliche Hand die Spitäler mit Staatsbeiträgen direkt subventionierte, ist die patientenbezogene Subjektfinanzierung und die freie Spitalwahl der Patientinnen und Patienten über die Kantons Grenzen hinaus getreten. Die Leistungen der Spitäler werden neu mit diagnosebezogenen Fallpauschalen abgegolten. Die Fallpauschalen beruhen auf einem schweizweit einheitlichen Tarifs system (SwissDRG). Sie umfassen die Vollkosten der Leistungserbringung einschliesslich der Anlagenutzungskosten. Ihre Höhe wird von den Tarifpartnern, d. h. den Spitälern und den Versicherern, vereinbart und vom Regierungsrat genehmigt oder, wenn sich die Tarifpartner nicht einigen können, vom Regierungsrat festgesetzt.

Im Bereich der Spitalplanung führte die Revision des Krankenversicherungsgesetzes zu einer Abkehr von der bisherigen kapazitätsorientierten Planung. Neu erfolgt die Spitalplanung leistungsorientiert, d. h. es werden mit der Spitalliste Leistungsaufträge für medizinische Leistungsgruppen vergeben. Die Festlegung von Bettenkapazitäten oder Angebotsmengen entfällt.

Mit dem Wechsel zur Subjektfinanzierung und der freien Spitalwahl sowie dem Verzicht auf die Festlegung bzw. Beschränkung der Angebotsmengen ist der Wettbewerb unter den Leistungserbringern verstärkt worden. Die Spitäler stehen heute vermehrt in Konkurrenz um Patientinnen und Patienten und müssen daher qualitativ gute Leistungen kostengünstig anbieten können. Damit hängt der langfristige Erfolg eines Spitals wesentlich stärker als früher von einem bedarfsgerechten medizinischen Angebot, bestmöglichen Behandlungswegen innerhalb des Spitals, qualifiziertem Personal, einer zweckmässigen Infrastruktur und verlässlichen Kooperationen mit anderen Leistungserbringern ab.

2.4 Handlungsbedarf und Lösungsansatz

Die Grundzüge der heutigen Organisation des KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt gemäss KSWG wurden unter der früheren Spitalplanungs- und -finanzierungsre-



gelung festgelegt. Mit der vorstehend erläuterten KVG-Revision haben sich die Rahmenbedingungen im Spitalbereich grundlegend geändert. Daraus ergab sich für den Kanton als Spitaleigentümer die Notwendigkeit, die Positionierung seiner Spitäler im neuen Spitalversorgungsumfeld zu überprüfen. Der Regierungsrat hat dies in den Erläuterungen zum Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (SPFG; LS 813.20) denn auch bereits festgehalten (vgl. Vorlage 4763, S. 53). Im Weiteren hat er die Notwendigkeit der Prüfung der Positionierung der kantonalen Spitäler auch in den Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2015 dargelegt und entsprechend an Hand genommen.

Beim KSW besteht Handlungsbedarf in zwei wesentlichen Handlungsfeldern:

2.4.1 Sicherung der Leistungsfähigkeit des KSW

Das KSW bietet als Zentrumsspital stationäre Grundversorgungsleistungen wie auch überregionale spezialisierte Leistungen an. In der Vergangenheit konnte sich das KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt in einem kaum wettbewerbsorientierten Umfeld gut behaupten. Mit den ab Anfang 2012 geltenden veränderten Rahmenbedingungen und der verstärkten Konkurrenz unter den Spitälern ergeben sich jedoch v.a. in folgenden Bereichen neue Herausforderungen für das KSW:

- Das KSW muss seine Wettbewerbsfähigkeit unter den heutigen und künftigen Rahmenbedingungen und damit seine Leistungsfähigkeit in der Spitalversorgung des Kantons und der Region langfristig sichern. Als Anbieter von stationären Grundversorgungsleistungen sowie von überregionalen spezialisierten Leistungen muss es deshalb konsequent im Rahmen seiner Unternehmensstrategie handeln können. Dabei müssen für das KSW die gleichen Bedingungen und Vorgaben gelten wie für alle anderen Listenspitäler. Politische Interessen sollen die Unternehmensführung nicht beeinflussen. Der Betrieb muss über genügend Handlungsfreiheit verfügen, um rasch und sachgerecht auf Veränderungen des Umfelds reagieren zu können. Gleichzeitig trägt er damit die umfassende Verantwortung für die betriebsstrategischen und operativen Entscheide. Die Betriebsorganisation muss sich auf allen Ebenen an den betrieblichen Bedürfnissen orientieren. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sollen entsprechend eindeutig und nach betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Kriterien zugewiesen werden. Dabei ist darauf zu achten, dass das Unternehmen frei bleibt, seinen inneren Aufbau und die internen Abläufe selbst bestimmen zu können.



- Mit den vollkostendeckenden Fallpauschalen, die auch die Anlagenutzungskosten umfassen, erwirtschaftet das KSW seit 2012 auch im stationären Bereich die notwendigen Mittel zur Investitionsfinanzierung. Unter den heute geltenden Regelungen des KSWG ist das KSW aber in die auf die Bedürfnisse und Eigenheiten der Zentralverwaltung ausgerichteten Immobilien- und Investitionsprozesse des Kantons eingebunden. Es kann nicht autonom über seine Investitionen entscheiden und unterliegt bei der Ausgestaltung seiner Infrastruktur betriebsfremden Einflüssen. Dies beeinträchtigt seine Konkurrenzfähigkeit als Leistungsanbieter in einem verstärkt wettbewerblichen Umfeld. Es bedarf eigenverantwortlicher, konsequent an den betrieblichen Anforderungen und Bedürfnissen sowie an der Ertragskraft des Betriebes orientierter Investitionsentscheide und Immobilienprozesse.
- Für das Personal des KSW gelten die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts. Damit ist ein wesentlicher betriebswirtschaftlicher Handlungsbereich vorbestimmt und nach den Erfordernissen der Zentralverwaltung und nicht nach den Erfordernissen eines Spitalbetriebs ausgestaltet. Im bisherigen Spitalversorgungsumfeld mit zugewiesenen Plankapazitäten und staatlicher Betriebssubventionierung war dies kein entscheidender Nachteil. Als Leistungsanbieter in einem Marktumfeld hat das KSW aber damit - insbesondere bei Personalknappheit - einen empfindlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Mitbewerbern im Arbeitsmarkt. Es ist für das KSW wichtig, mit attraktiven Anstellungsbedingungen die Rekrutierung von genügend qualifiziertem Personal sichern zu können. Zu diesem Zweck muss das KSW im Bereich Personal über ausreichende und flexible Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.
- Die kantonsübergreifende Spitalwahlfreiheit der Patientinnen und Patienten wie auch der steigende Qualitätsanspruch bei anhaltendem Kostendruck werden in Zukunft vermehrt Kooperationen zwischen Leistungserbringern oder die gemeinsame Beteiligung an Betrieben erfordern. Kapitalverbindungen sind dabei eine wichtige Möglichkeit, um Kooperationen langfristig zu festigen. Dabei haben diejenigen Spitäler einen Wettbewerbsvorteil, die auf entsprechende Chancen und Herausforderungen rasch und verbindlich reagieren können, weil ihnen die notwendigen Handlungsoptionen zeitgerecht zur Verfügung stehen und sie nicht in langwierige Entscheidungsprozesse eingebunden sind.



2.4.2 Aufgaben und Rollen des Kantons

Der Kanton ist aufgrund der Kantonsverfassung verpflichtet, die Gesundheitsversorgung seiner Bevölkerung sicherzustellen. Im Spitalbereich übt er dazu gegenüber den Leistungserbringern verschiedene Funktionen aus. So legt er als Regulator die rechtlichen Rahmenbedingungen fest und übt die gesundheitspolizeiliche Aufsicht und Kontrolle über die Leistungserbringung aus. Er plant das Versorgungsangebot, erteilt die entsprechenden Leistungsaufträge und beteiligt sich an der Finanzierung der für die Kantonseinwohnerinnen und -einwohner erbrachten Leistungen (Anteil an den Fallpauschalen, Subventionen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, Prämienverbilligung). Im Weiteren ist es Aufgabe des Kantons, die von den Spitälern mit den Krankenversicherern ausgehandelten Tarife nach den Vorgaben des KVG zu prüfen und zu genehmigen oder hoheitlich festzulegen. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt der Kanton über verschiedene Instrumente wie insbesondere den Erlass von Gesetzen und Verordnungen, das gesundheitspolizeiliche Bewilligungs- und Aufsichtswesen sowie die Spitalplanung und das Tarifwesen gemäss KVG. Im Weiteren hat der Kanton Zürich im SPFG die rechtliche Grundlage für die Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und die Sanktionierung systemwidriger Aktivitäten der Spitäler, für die Erhöhung der Leistungs- und Kostentransparenz sowie für direkte Interventionen des Kantons bei einem drohenden Versorgungsnotstand geschaffen. Mit diesen Instrumenten stellt der Kanton die wirkungsvolle Steuerung der Spitalversorgung, d.h. der Gesamtleistung der rund 25 Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste 2012 Akut-somatik, sicher.

Neben diesen hoheitlichen Funktionen ist der Kanton Zürich Eigentümer zweier akutsomatischer Spitäler und befindet sich somit auch in der Rolle des Leistungserbringers. Dies führt unvermeidlich zu Rollenkonflikten. So setzt der Kanton die Rahmenbedingungen für einen regulierten Spitalwettbewerb, an dem er mit eigenen Leistungserbringern teilnimmt. Er vergibt im Rahmen der Spitalplanung Leistungsaufträge, um die er sich mit eigenen Spitälern in Konkurrenz zu anderen Leistungserbringern bewirbt. Im Tarifwesen beurteilt er Tarife, die von seinen eigenen Spitälern ausgehandelt wurden, oder er legt Tarife für eigene Spitäler wie für deren Konkurrenten hoheitlich fest. Schliesslich entscheidet er über Subventionsgesuche Dritter wie auch eigener Spitäler. Diese Vermischung der hoheitlichen Funktionen und der Leistungserbringerrolle wird im Gesundheitswesen zunehmend kritisch betrachtet. Der Interessenkonflikt des Kantons beeinträchtigt nicht zuletzt auch die Akzeptanz hoheitlicher Entscheide zur Steuerung der Spitalversorgung.

Rollenkonflikte des Kantons sind insoweit in Kauf zu nehmen, als sie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind. Im Bereich der Spitalversorgung stellt sich insbesondere die



Frage, ob die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung des Kantons Zürich mit ausreichenden Gesundheitsleistungen die Rolle des Kantons als Leistungserbringer, d.h. als Spitalbetreiber, voraussetzt. In der klinischen, nicht universitären Versorgung, die sich im wettbewerblichen Spitalumfeld auf eine Vielzahl von nicht kantonalen Leistungserbringern abstützt, ist diese Frage zu verneinen. Der Kanton Zürich verfügt aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente über eine effiziente und wirkungsvolle Spitalversorgung. Zur Wahrung der Versorgungssicherheit ist eine zusätzliche Einflussnahme auf das Versorgungssystem über die Rolle des Kantons als Leistungserbringer weder notwendig noch zielführend. Die Nachteile und Risiken möglicher Rollenkonflikte in diesem Bereich sind deshalb zu bereinigen.

Solange der Kanton Eigentümer des KSW ist, trägt er auch finanzielle Risiken aus der Betriebstätigkeit des Spitals, da sich sowohl ein positives wie auch ein negatives Betriebsergebnis der Anstalt direkt in der Jahresrechnung des Kantons niederschlägt. Faktisch besteht damit weiterhin eine Defizitdeckung des Kantons zugunsten des KSW, während umgekehrt der Kanton von einem positiven Betriebsergebnis des KSW finanziell profitiert. Der Kanton hat damit einen wirtschaftlichen Anreiz, sein Spital gegenüber anderen Leistungserbringern zu bevorteilen. Ausserdem haftet der Kanton heute gegenüber Dritten für Schäden, die aus der Geschäftstätigkeit des KSW entstehen, was das KSW gegenüber anderen Listenspitalern besser stellt.

Aus Sicht des Kantons ist deshalb beim KSW eine Rollenbereinigung anzustreben, bei der konsequent zwischen hoheitlichen Aufgaben und Marktleistungen sowie zwischen der Gewährleisterrolle und der Rolle als Eigentümer des Betriebs unterschieden wird. Eine vollständige Rollenentflechtung und damit eine gänzliche Lösung des Rollenkonflikts erfordern, dass der Kanton beim KSW seine Eigentümerstellung aufgibt, denn die Rolle als Gewährleiste der Spitalversorgung kann und soll der Kanton nicht abgeben.

Auch wenn derzeit kein konkretes Vorhaben zur Trennung des KSW vom Kanton besteht, sind die Rahmenbedingungen für das KSW so auszugestalten, dass sich auch Dritte am KSW beteiligen können, ohne dass die Rechtsform erneut angepasst werden muss.

2.4.3 Lösungsansatz

Lösungen, die sowohl die Leistungsfähigkeit des KSW in der Spitalversorgung des Kantons Zürich langfristig sichern als auch eine vollständige Trennung des Spitals vom Kanton ermöglichen, umfassen zwangsläufig eine Rechtsformänderung.



Besonders geprüft wurden die Rechtsformen der Stiftung, der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) sowie der Aktiengesellschaft. Andere, personenbezogene Rechtsformen wie Verein, Genossenschaft, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft weisen insbesondere im Bereich der Beteiligung Dritter offensichtliche Nachteile auf, so dass auf eine vertiefte Prüfung dieser Rechtsformen verzichtet wurde.

Mit der Gründung einer Stiftung könnten bei zweckmässiger Ausgestaltung die betrieblichen Anforderungen im neuen Spitalversorgungsumfeld abgedeckt werden. Der Kanton verlöre bei der Stiftungsgründung seine Eigentümerstellung, sodass die Trennung des KSW vom Kanton und damit die Beseitigung der heute bestehenden Rollenkonflikte bereits zu Beginn vollzogen wären. Allerdings wäre gleichzeitig die aktive Steuerung einer sachgerechten Weiterentwicklung des KSW beispielsweise durch Beteiligung Dritter oder durch die Fusion mit anderen Spitälern von vornherein ausgeschlossen. Mit der Gründung einer Stiftung werden somit die Ziele der Neupositionierung des KSW zwar teilweise kurzfristig erreicht, die langfristige Weiterentwicklung aber erheblich erschwert.

Mit der Umwandlung in eine GmbH könnten bei zweckmässiger Ausgestaltung die betrieblichen Anforderungen im neuen Spitalversorgungsumfeld ebenfalls abgedeckt werden. Zudem wären die Voraussetzungen für eine spätere Trennung des KSW vom Kanton grundsätzlich gegeben. Aufgrund der personenbezogenen Elemente dieser Gesellschaftsform ist die Beteiligung Dritter aber komplizierter als bei einer kapitalbezogenen Gesellschaftsform. Die Zielsetzung der Neupositionierung des KSW könnte mit der Umwandlung in eine GmbH erreicht werden. Gegenüber einer ausschliesslich kapitalbezogenen Gesellschaftsform wie der AG weist die GmbH für die weitere Entwicklung gewisse Einschränkungen, aber keine Vorteile auf.

Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft können bei zweckmässiger Ausgestaltung die betrieblichen Anforderungen im neuen Spitalversorgungsumfeld sowohl kurz- wie langfristig optimal abgedeckt werden. Die Aktiengesellschaft ist aufgrund der betrieblichen Autonomie, der unternehmerischen Handlungsfreiheit und der vielfältigen Finanzierungsmöglichkeiten in hohem Mass wettbewerbsfähig und hat sich entsprechend bei zahlreichen Spitalverselbstständigungen als bevorzugte Rechtsform erwiesen. Zudem sind die Voraussetzungen für eine spätere Trennung des KSW vom Kanton gegeben. Auch für die langfristige Weiterentwicklung stehen alle Handlungsoptionen wie die Beteiligung Dritter am KSW oder Beteiligungen des KSW an anderen Spitälern offen.

Für die Neupositionierung des KSW ist deshalb die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt KSW in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umzuwandeln.



2.5 Spitallandschaft Schweiz

Die Spitallandschaft ist seit einigen Jahren stark in Bewegung. Viele öffentliche Trägerschaften von Spitälern haben auf die vorstehend dargelegten Änderungen im Spitalversorgungsumfeld reagiert und u.a. die Organisationsform ihrer Spitäler angepasst. Ziel der Anpassungen war überwiegend, die Autonomie der Spitalbetriebe zu erhöhen, damit diese im zunehmend wettbewerbsorientierten Umfeld erfolgreich auftreten können, sowie eine - zumindest teilweise - Rollenentflechtung zwischen Spital und öffentlicher Trägerschaft zu erreichen.

Zahlreiche Kantone haben ihre Spitäler in den letzten Jahren in selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder in Aktiengesellschaften überführt. Im Kanton Aargau wurden die Kantonsspitäler Baden und Aarau sowie die Psychiatrischen Dienste im Jahr 2004 in Aktiengesellschaften umgewandelt. Auch der Kanton Bern hat seine ehemaligen Bezirks-, Regional- und Zweckverbandsspitäler 2007 in regionalen Spitalzentren organisiert und in Aktiengesellschaften überführt. Im Kanton Solothurn existiert die Spital-Aktiengesellschaft seit Anfang 2006. Zur Solothurner Spitäler AG gehören Spitäler der Grundversorgung, ein ambulantes Gesundheitszentrum sowie die Psychiatrischen Dienste. Bereits längere Erfahrung mit der Rechtsform Aktiengesellschaft haben die Kantone Zug und Thurgau. In Zug wurde die Zuger Kantonsspital AG im Jahr 1999 geschaffen. 2010 wurde die Rechtsformänderung von der Zuger Bevölkerung in einer Volksabstimmung bestätigt. Die Spital Thurgau AG existiert ebenfalls seit dem Jahr 1999. Auch hier handelt es sich um eine Zusammenfassung verschiedener Spitäler unter einem Rechtsdach. Das trifft auch für das Kantonsspital Graubünden zu. In diesem Fall wurde allerdings die Rechtsform der Stiftung gewählt. Die Kantone Luzern und St. Gallen betreiben ihre Spitäler als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten.

Auch bei den Spitälern im Kanton Zürich sind verschiedene Projekte zur Anpassung der rechtlichen Strukturen an das sich ständig verändernde Umfeld erkennbar. Während die GZO AG (Spital Wetzikon) bereits seit 2008 als Aktiengesellschaft geführt wird, setzt das Spital Männedorf seit 2012 auf diese Rechtsform. Bei den Spitälern Bülach und Uster sind Reorganisationsvorhaben in Richtung Aktiengesellschaft in Vorbereitung. In Affoltern ist 2013 eine Auflösung des Zweckverbands mit gleichzeitiger Gründung einer Aktiengesellschaft von der Stimmbevölkerung zwar mehrheitlich gutgeheissen worden, aber am Einstimmigkeitserfordernis der Zweckverbandsauflösung gescheitert.



Bei den Rechtsformänderungen ist ein klarer Trend zur Rechtsform der Aktiengesellschaft erkennbar. Allerdings kam es bisher kaum zu einem Einbezug von Dritten; die Aktien der Spitäler sind in der Regel im alleinigen Eigentum der Kantone, Städte und Gemeinden geblieben. Die unternehmerische Handlungsfreiheit der Spitalbetriebe und die Rollenentflechtung zwischen den Spitalbetrieben und den öffentlichen Trägerschaften wurden damit zwar formell optimiert, sind aber faktisch nach wie vor begrenzt.

3. Grundzüge der neuen Regelung

Die Ausgestaltung der Kantonsspital Winterthur AG orientiert sich am Erhalt der langfristigen Leistungsfähigkeit des Spitals als Leistungserbringer sowie an der konsequenten Entflechtung der Eigentümerrolle des Kantons von seinen übrigen Aufgaben im Bereich der Gesundheitsversorgung. Innerhalb einfacher, transparenter Strukturen sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zusammengeführt sowie strategische und operative Bereiche getrennt werden.

Das Gesetz legt die Rahmenbedingungen für die Gründung der Aktiengesellschaft fest. Nach ihrer Gründung wird die Aktiengesellschaft den aktienrechtlichen Bestimmungen gemäss Art. 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) unterstehen.

3.1 Rechtsform

Das Schweizerische Obligationenrecht regelt in den Artikeln 620 ff. die Grundzüge von Schweizer Aktiengesellschaften. Die notwendigen Organe einer Aktiengesellschaft, ihre Wahl, ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind in den Art. 698 ff. OR festgelegt. Oberstes Organ der Aktiengesellschaft ist die Generalversammlung, in der die Aktionäre grundsätzlich nach Massgabe ihres Kapitalanteils stimmberechtigt sind. Die strategische Führung der Aktiengesellschaft obliegt dem Verwaltungsrat. Nicht strategische Aufgaben, insbesondere die Führung des Tagesgeschäfts, kann der Verwaltungsrat einer Geschäftsführung übertragen. Im Weiteren muss eine unabhängige Revisionsstelle das Handeln der Organe überprüfen.

Die Aktiengesellschaft verfügt über eigenes Vermögen. Für die Verbindlichkeiten der Aktiengesellschaft und für die Handlungen ihrer Organe haftet allein dieses Gesellschaftsver-



mögen. Die kapitalbezogene Struktur ermöglicht auf einfache Art sowohl eine Beteiligung an anderen Unternehmen wie auch eine Beteiligung Dritter an der Aktiengesellschaft. Kooperationsverträge sind im Rahmen des Gesellschaftszweckes uneingeschränkt möglich. Die Anstellungsbedingungen des Personals unterstehen den privatrechtlichen Bestimmungen über Arbeitsverträge (Art. 319 ff. OR).

Die Statuten einer Aktiengesellschaft enthalten die für sie geltenden Regelungen im Detail. Der gesetzlich vorgeschriebene Inhalt (Art. 626 OR) umfasst Bestimmungen über die Firma, den Sitz und den Zweck der Gesellschaft, die Höhe des Aktienkapitals und den Betrag der darauf geleisteten Einlagen, die Anzahl, den Nennwert und die Art der Aktien, die Einberufung der Generalversammlung und das Stimmrecht der Aktionäre, die Organe für die Verwaltung und für die Revision sowie über die Form der von der Gesellschaft ausgehenden Bekanntmachungen. Die Statuten können darüber hinaus weitere Bestimmungen enthalten, welche für die jeweilige Aktiengesellschaft zweckmässig erscheinen.

3.2 Steuerung und Aufsicht

Im Bereich der Steuerung und Beaufsichtigung der Spitalversorgung durch den Kanton ergibt sich mit der Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft keine Änderung. Das KSW bleibt gemäss der jeweiligen Planung auf der Zürcher Spitalliste. Es hat die gleichen Voraussetzungen und Auflagen zu erfüllen wie die anderen Listenspitäler und wird von der Gesundheitsdirektion auf gleiche Art und Weise beaufsichtigt und behandelt wie diese.

Im Gegensatz dazu ändert sich mit der Rechtsformänderung das Verhältnis zwischen dem KSW und dem Kanton als dessen Eigentümer grundlegend, auch wenn der Kanton bei der Gründung der Aktiengesellschaft alleiniger Eigentümer sein wird. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist das KSW bisher ein teilautonomer Betrieb des Kantons. Der Zweck der jetzigen Anstalt, die Grundzüge ihrer Organisation, ihre Mittel sowie die Berichterstattung und die Aufsicht sind im Anstaltserlass geregelt (KSWG). Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird die Autonomie des KSW erhöht; es ist nicht mehr als (ausgelagerter) Teil der Verwaltung zu betrachten. Es ist auch nicht mehr direkt in den kantonalen Finanzhaushalt, insbesondere den Budgetierungs- und Berichterstattungskreislauf und die Verfahren der Ausgabenbewilligung, eingebunden.

Der Kanton hält ab Gründung der Kantonsspital Winterthur AG einen Anteil am Aktienkapital, der vorerst hundert Prozent beträgt. Die Einflussnahme auf die Aktiengesellschaft erfolgt über die Ausübung der Aktionärsrechte. Die Steuerung des nunmehr als Beteiligung



des Kantons geführten Unternehmens sowie die entsprechenden kantonsinternen Zuständigkeiten müssen neu geordnet werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf und die geplante künftige Steuerung der Beteiligung orientieren sich an den Richtlinien über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich (PCG-Richtlinien), die der Regierungsrat am 29. Januar 2014 erlassen hat.

3.2.1 Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen

Die Aufgaben als Aktionär der Kantonsspital Winterthur AG werden vom Regierungsrat wahrgenommen. Er legt zu diesem Zweck eine Eigentümerstrategie fest (siehe nachstehend 3.2.2). Diese umfasst die strategischen Ziele, die der Regierungsrat mit der Beteiligung verfolgt, sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen der Aktiengesellschaft, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung. Sie dient als Grundlage für die Steuerungs- und Aufsichtstätigkeiten des Kantons als Aktionär gegenüber der Kantonsspital Winterthur AG.

Zur Ausübung der Eigentümerfunktion stehen dem Regierungsrat die aktienrechtlich vorgesehenen Instrumente zur Verfügung, insbesondere die Wahl des Verwaltungsrats und die Genehmigung des Geschäftsberichts durch die Generalversammlung. Der Regierungsrat bestimmt die Mitglieder des Verwaltungsrats der Kantonsspital Winterthur AG, indem er der Vertretung des Kantons für die Ausübung der Aktionärsrechte in der Generalversammlung ein entsprechendes Mandat erteilt. Die Einsitznahme eines Mitglieds des Regierungsrats oder eines Angestellten der kantonalen Verwaltung in den Verwaltungsrat ist nicht vorgesehen. Der Regierungsrat legt ein Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat als Gremium und für dessen Mitglieder fest.

Die Kantonsspital Winterthur AG führt ihre Geschäfte nach Massgabe von Gesetz und Statuten sowie unter Berücksichtigung der Eigentümerstrategie des Regierungsrats, die dieser über die Ausübung seiner Aktionärsrechte durchsetzt. Sie erstellt ihren Geschäftsbericht zuhanden der Generalversammlung gemäss den aktienrechtlichen Vorschriften. Der Regierungsrat nimmt diesen, zusammen mit einem Bericht der zuständigen Direktion zur Umsetzung der Eigentümerstrategie, zur Kenntnis und erteilt der Vertretung des Kantons für die Generalversammlung ein Mandat bezüglich der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Entlastung des Verwaltungsrats. Im Geschäftsbericht des Regierungsrats zuhanden des Kantonsrats wird die Kantonsspital Winterthur AG als konsolidierte Einheit aufgeführt.

Dem Kantonsrat wiederum obliegt die Oberaufsicht über die Verwaltung und damit auch über die Aufsichts- und Steuerungstätigkeiten des Regierungsrats im Zusammenhang mit



Beteiligungen wie der Kantonsspital Winterthur AG. Er stützt sich dabei auf die Instrumente des Regierungsrats zur gesamtpolitischen Planung und Berichterstattung, namentlich die Richtlinien der Regierungspolitik, den Legislaturbericht, den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan, den Geschäftsbericht sowie die Eigentümerstrategie und den Bericht zu deren Umsetzung. Im Weiteren nimmt er den Geschäftsbericht der Kantonsspital Winterthur AG zur Kenntnis.

3.2.2 Eigentümerstrategie

Für bedeutende Beteiligungen legt der Regierungsrat gestützt auf § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) eine Eigentümerstrategie fest. Diese umfasst namentlich die mittelfristige Zielsetzung und die Anforderungen zur Verwirklichung des Eigenerinteresses, das der Kanton mit der Beteiligung verfolgt. Sie enthält Vorgaben zur Vertretung der kantonalen Interessen in den Organen des jeweiligen Unternehmens, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung. Dabei sind Art und Umfang des Anteils des Kantons am Unternehmen zu berücksichtigen. Die Eigentümerstrategie ist kein Rechtserlass und deshalb nicht direkt rechtswirksam. Sie dient als Grundlage für den Austausch mit dem obersten Führungsorgan der Beteiligung sowie als Ausgangspunkt der Rechenschaftsablage. Ihre Verbindlichkeit gründet auf den Eigentümerrechten wie z.B. der Wahl bzw. der Abberufung sowie der Entlastung des obersten Führungsorgans. Bei einer Beteiligung von Dritten an der AG wird der Kanton die Eckwerte der Eigentümerstrategie in einem Aktionärsbindungsvertrag verankern und damit den Mitaktionären überbinden.

Die Eigentümerstrategie ist einerseits abzugrenzen von den übergeordneten Instrumenten, mit denen der Kanton die Spitalversorgung steuert. Es sind dies in erster Linie die versorgungsstrategischen Vorgaben des Gesetzgebers, aber auch die Leistungsvereinbarungen, die der Kanton zur Gewährleistung der Versorgung mit den einzelnen Leistungserbringern abschliesst. Auf der anderen Seite ist die Eigentümerstrategie des Regierungsrats zu trennen von der Unternehmensstrategie, mit der die oberste Unternehmensführung der operativen Betriebsleitung Leitlinien vorgibt, wie sich das Unternehmen unter Berücksichtigung der gesetzlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in seinem Marktumfeld verhalten und entwickeln soll.

Für die Kantonsspital Winterthur AG wird der Regierungsrat spätestens auf den Zeitpunkt der Gesellschaftsgründung eine Eigentümerstrategie festlegen. Wie vorstehend (Ziff. 2.4.2) dargelegt, ist der Betrieb eines nicht-universitären Spitals (im Gegensatz zur Sicherstellung



der Gesundheitsversorgung) keine kantonale öffentliche Aufgabe - der Kanton hat in dieser Hinsicht keine Gewährleistungspflicht. Die Interessen des Kantons als Aktionär der Kantonsspital Winterthur AG beschränken sich einerseits auf die historisch begründete Verantwortung gegenüber den Gemeinden der (ehemaligen) Spitalregion Winterthur und andererseits auf finanzielle Aspekte. Diesen beiden Interessen ist insbesondere bei einer eventuellen Veräusserung der kantonalen Beteiligung und der geordneten Übertragung auf einen neuen Eigentümer Rechnung zu tragen. Im Übrigen soll der Kanton mit seiner Beteiligung an der KSW AG keine politischen Ziele verfolgen - es sein denn diese wären in der Eigentümerstrategie ausdrücklich deklariert.

Der Entwurf der Eigentümerstrategie für die Kantonsspital Winterthur AG sieht vor, dass der Kanton, solange er eine massgebliche Beteiligung an dieser Aktiengesellschaft hält, folgende Ziele verfolgt:

- Unternehmerisches Ziel: Die Kantonsspital Winterthur AG ist eine langfristig konkurrenzfähige Leistungserbringerin in der Spitalversorgung. Eine klare strategische Ausrichtung, eine effiziente Betriebsorganisation, eine zweckmässige Infrastruktur und eine gute Leistungsqualität sichern ihre eigenständige Betriebsfähigkeit und ihren Marktwert und machen sie zu einer starken und selbstbestimmten Partnerin für regionale und überregionale Kooperationen.
- Finanzielles Ziel: Die Kantonsspital Winterthur AG erwirtschaftet ein angemessenes Betriebsergebnis, das eine nachhaltige Betriebs- und Investitionsfinanzierung sichert. Sie verfügt über eine tragfähige Bilanzstruktur. Der Kanton legt Kennzahlen und Zielwerte für seine Beteiligung fest; er belässt eventuelle Ertragsüberschüsse in der Gesellschaft, bis die angestrebte Eigenkapitalquote (voraussichtlich zwischen 30 - 50%) erreicht ist.
- Sozialpolitisches Ziel: Die Kantonsspital Winterthur AG bietet als Arbeitgeberin von regionaler Bedeutung zeitgemässe, konkurrenzfähige Arbeits- und Ausbildungsstellen an und ist eine zuverlässige Sozialpartnerin.
- Regionalpolitisches Ziel: Der Kanton berücksichtigt die Interessen der Stadt Winterthur und der Gemeinden der Region Winterthur.

Der Kanton wahrt seine in der Eigentümerstrategie deklarierten Interessen in erster Linie durch die Ausübung seiner Aktionärsrechte, insbesondere durch die Wahl eines geeigneten Verwaltungsrats und die Wahrnehmung von aktienrechtlichen Auskunftsrechten. So wird in der Eigentümerstrategie unter anderem festzuhalten sein, dass die Zusammenset-



zung des Verwaltungsrats nicht nach politischen, sondern nach fachlichen Kriterien zu bestimmen ist. Das Gremium als Ganzes soll insbesondere Fachkompetenzen im Bereich des Spitalwesens, der Unternehmensführung, der Medizin, des Rechts, der Finanzen, des Personalmanagements und der Kommunikation abdecken. Von einer direkten Einsitznahme kantonaler Vertreter in Organe der Kantonsspital Winterthur AG ist abzusehen, weil damit auf der Ebene der Betriebsführung erneut eine Vermischung zwischen politischen und betrieblichen Interessen entstünde.

Als Grundlage für die Durchsetzung der Eigentümerstrategie wird der Regierungsrat ein systematisches Beteiligungscontrolling nach Massgabe der Beteiligungsquote des Kantons an der KSW AG festlegen. Es beinhaltet Kennzahlen und Zielwerte, die der Kanton als Eigentümer für seine Beteiligung an der KSW AG anstrebt und über welche er im Rahmen der Berichterstattung umfassende Informationen erwartet (regulär und bei besonderen Entwicklungen). In diesem Zusammenhang legt der Regierungsrat auch fest, welche seiner Direktionen für die Vertretung der Aktionärsrechte zuständig ist, und entscheidet gegebenenfalls über Zielkonflikte zwischen Fachinteressen seiner Direktionen und den Eigentümerinteressen an der Kantonsspital Winterthur AG.

3.2.3 Berichterstattung

Die Kantonsspital Winterthur AG erstellt ihren Geschäftsbericht entsprechend den aktienrechtlichen und branchenspezifischen Vorgaben. Die kantonsinterne Handhabung der Berichterstattung richtet sich nach den Vorgaben der PCG-Richtlinien.

Die zuständige Direktion erstattet dem Regierungsrat Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie und stellt Antrag für einen Beschluss über die Mandatierung der kantonalen Vertretung in der Aktionärsversammlung sowie zur Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts der Kantonsspital Winterthur AG.

Der Regierungsrat wiederum legt mit seinem Geschäftsbericht dem Kantonsrat Rechenschaft ab über die Erfüllung der kantonalen öffentlichen Aufgaben, über das Erreichen seiner Ziele und über die finanzielle Entwicklung. Zudem informiert er über die konsolidierten Beteiligungen sowie die damit verbundenen finanziellen Risiken.

Der Kantonsrat beschliesst über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Im Weiteren nimmt er die Eigentümerstrategien für die bedeutenden Beteiligungen sowie jährlich die Geschäftsberichte der bedeutenden Beteiligungen und die Berichte über die Umsetzung der Eigentümerstrategien zur Kenntnis. Diese Dokumente bilden die Grund-



lage für die Oberaufsicht des Kantonsrates über die Tätigkeiten des Regierungsrates im Zusammenhang mit der Handhabung bedeutender Beteiligungen.

3.2.4 Risikomanagement und Beteiligungscontrolling

Die Kantonsspital Winterthur AG führt ein angemessenes Risikomanagement und ein Internes Kontrollsystem gemäss den aktienrechtlichen Vorschriften. Die Verantwortung dafür liegt beim Verwaltungsrat. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Eigentümerstrategie sowie nach Bedarf beurteilt die zuständige Direktion die strategischen und finanziellen Risiken und beantragt dem Regierungsrat gestützt darauf die notwendigen strategischen Festlegungen oder Korrekturmassnahmen. Soweit in der Kantonsspital Winterthur AG ein bedeutendes finanzielles Risiko für den Kanton als Eigentümer erkennbar wäre, würde dies von der Finanzdirektion im Geschäftsbericht des Regierungsrates dargestellt.

3.2.5 Übertragung von Aktien / Verkauf

Mit der Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist kein Verkaufsentscheid verknüpft. Der Kanton übernimmt bei der Gründung das gesamte Aktienpaket und ist damit bis auf weiteres Alleineigentümer der Kantonsspital Winterthur AG. Er kann seinen Anteil an der Kantonsspital Winterthur AG jederzeit teilweise oder vollständig veräussern. Dabei soll im Rahmen eines Aktionärsbindungsvertrages sichergestellt werden, dass die Beteiligungsziele des Kantons von der neuen Eigentümer-schaft weiter verfolgt werden.

Der Regierungsrat legt die Voraussetzungen für eine Veräusserung der Beteiligung in der Eigentümerstrategie im Grundsatz fest und entscheidet über die Konditionen und den Zeitpunkt einer Veräusserung von Aktien. Er wahrt dabei die finanziellen Interessen des Kantons.

Um wesentliche Eckwerte einer Aktiengesellschaft zu ändern (beispielsweise Änderung des Gesellschaftszwecks; Verlegung des Sitzes der Gesellschaft; Zustimmung zu einer genehmigten oder bedingten Kapitalerhöhung, einer Kapitalerhöhung aus Eigenkapital, gegen Sacheinlage oder zwecks Sachübernahme; Zustimmung zur Gewährung von besonderen Vorteilen; Auflösung der Gesellschaft), bedarf es gemäss Art. 704 OR eines Generalversammlungsbeschlusses mit einer qualifizierten Mehrheit (mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und die absolute Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte). Bis zu einer minimalen Beteiligungsquote von 34% besitzt der Kanton somit eine Sperrminori-



tät, mit der er die wesentlichen Eckwerte der KSW AG sichern kann. Erst bei Unterschreitung einer Beteiligung von einem Drittel verliert der Kanton diese Einflussmöglichkeit.

Bei Unterschreitung einer Beteiligungsquote des Kantons von 34% soll deshalb den Gemeinden der ehemaligen Spitalregion Winterthur ermöglicht werden, anstelle des Kantons eine Drittelsbeteiligung der öffentlichen Hand zu sichern. Zusätzlich bedarf die Unterschreitung der Beteiligungsquote von 34% der Zustimmung des Kantonsrates. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

3.3 Liegenschaften

Mit den vollkostendeckenden Fallpauschalen, die auch die Anlagenutzungskosten umfassen, erwirtschaftet das KSW auch im stationären Bereich die notwendigen Mittel zur Investitionsfinanzierung. Die künftige KSW AG soll deshalb ihre Immobilienprozesse eigenverantwortlich und konsequent an den betrieblichen Anforderungen und Bedürfnissen orientiert gestalten können.

3.3.1 Baurechte Kernareal „Campus“ und Areal Albanistrasse

Der KSW AG soll je ein Baurecht auf den Arealen „Campus“ (Parzellen Kat.-Nrn. 9589 und 8624 des Grundbuches Winterthur-Altstadt) und Albanistrasse (Parzellen Kat.-Nrn. 8627, 2385 und 2384 des Grundbuches Winterthur-Altstadt) eingeräumt werden.

Die Aktiengesellschaft erhält dadurch das Recht, auf den genannten Grundstücken Bauwerke zu errichten oder beizubehalten. Der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke; er vergibt das Baurecht in seiner Rolle als Landeigentümer. Nach Ablauf der Baurechtsdauer fallen die Bauten und Anlagen dem Kanton als Baurechtsgeber heim, werden wieder Bestandteil des Grundstücks und der Kanton erhält das volle Verfügungsrecht über seine Grundstücke zurück.

3.3.2 Baurecht Haldengutareal

Im Jahr 2009 kaufte der Kanton das sogenannte "Haldengutareal" mit einer Fläche von knapp 52'000 m² (Parzellen Kat.-Nrn. 9204 und 9205 Notariatskreis Winterthur-Altstadt). Dieses Areal grenzt nördlich unmittelbar an das heutige Hauptgelände des KSW an und dient als strategische Landreserve für die Weiterentwicklung des Spitals. Es wird aktuell



nur zu einem geringen Anteil für öffentliche Zwecke genutzt und entsprechend im Finanzvermögen des Kantons geführt.

Das Haldengutareal bildet für das Spital die einzige Möglichkeit, einen künftigen zusätzlichen Flächenbedarf in unmittelbarer Nähe abzudecken. Um die Landreserve für das Spital weiterhin zu sichern, soll der KSW AG auch am Haldengutareal ein auf die Spitalnutzung ausgerichtetes Baurecht eingeräumt werden.

3.3.3 Immobilienprozesse

Das heutige Immobilienmanagement ist in drei Bereiche gegliedert: Strategische Immobilienplanung, Flächenbereitstellung/Flächenabgabe und Facility Management. Das Facility Management wird bereits heute vollumfänglich durch das KSW wahrgenommen. Künftig muss die KSW AG auch für die strategische Immobilienplanung und für die Um- und Erneuerungsbauten zuständig sein, damit die Verantwortung für die Erwirtschaftung der Investitionsmittel und die Entscheidungskompetenz für deren Verwendung in einer Hand liegen..

Die KSW AG kann Dritte mit dem Erbringen dieser Leistungen beauftragen. Es ist beabsichtigt, zumindest für die erste Phase nach der Gründung der KSW AG (drei bis fünf Jahre) eine entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Hochbauamt des Kantons Zürich abzuschliessen, das heute schwergewichtig die Leistungen des Aufgabenbereiches „Flächenbereitstellung/Flächenabgabe“ erfüllt.

Von diesen Prozessen abzugrenzen ist die Rolle des Kantons als Baurechtsgeber. Hier sind die entsprechenden Baurechtsverträge massgebend.

3.4 Finanzen

Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird die Autonomie des KSW auch im Bereich des Finanzwesens erhöht. Hier galten für die bisherige öffentlich-rechtliche Anstalt gemäss KSWG die Vorschriften über den kantonalen Finanzhaushalt.

3.4.1 Bilanzierung der Beteiligung beim Kanton

Wie in Ziff. 2.4.2 ausgeführt ist es die Aufgabe des Kantons, die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Demgegenüber ist das Führen eines nichtuniversitären akutsomatischen Spitals keine öffentliche Aufgabe. Diese Funktion kann von Dritten aus-



geübt werden, weshalb die Möglichkeit zur vollständigen Trennung des KSW vom Kanton geschaffen werden soll. Aus diesem Grund ist die KSW AG als Beteiligung des Kantons im Finanzvermögen zu führen. Das Finanzvermögen des Kantons besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung der kantonalen öffentlichen Aufgaben veräussert werden können. Im Weiteren ist die KSW AG aus dem kantonalen Finanzhaushalt, insbesondere dem Budgetierungs- und Berichterstattungskreislauf, auszugliedern. Die Steuerung der Finanzen sowie die Regelungen zur Rechnungslegung richten sich bei der künftigen KSW AG nicht mehr nach dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) des Kantons Zürich, sondern erfolgen gemäss den Vorschriften des Schweizer Obligationenrechts. Ein angemessenes Controlling der KSW AG ist damit auch ohne Unterstellung unter das CRG sichergestellt. Darüber hinaus steht es dem Eigentümer der Aktiengesellschaft frei, weitergehende Vorgaben zu machen (siehe dazu Eigentümerstrategie Ziff. 3.2.2).

Aufgrund der Grösse des Betriebs soll die KSW AG - solange der Kanton Mehrheitseigentümer ist - zur Verbesserung der Transparenz in der Gesamtrechnung des Kantons konsolidiert werden. Die Kompetenz zur Festlegung der zu konsolidierenden Einheiten liegt beim Regierungsrat (§ 54 Abs. 2 CRG).

3.4.2 Kapitalisierung der KSW AG

Als Eigentümer der KSW AG hat der Kanton ein Interesse daran, die Aktiengesellschaft bei deren Gründung mit einer ausreichenden Kapitalbasis auszustatten und für eine zweckmässige Bilanzstruktur zu sorgen. Damit wird sichergestellt, dass die Gesellschaft über eine solide finanzielle Basis und den notwendigen Handlungsspielraum für die Bewältigung der voraussehbaren zukünftigen Herausforderungen verfügt.

Es obliegt dem Regierungsrat, die Eigenkapitalquote zum Zeitpunkt der Gründung der Aktiengesellschaft im Rahmen der Eröffnungsbilanz festzulegen. Sie wird unter Berücksichtigung der Investitions- und Betriebsplanung so zu bemessen sein, dass die Gesellschaft gute Voraussetzungen für eine langfristig erfolgreiche Geschäftstätigkeit hat.

Die langfristig anzustrebende Zielquote für das Eigenkapital der KSW AG legt der Regierungsrat in der Eigentümerstrategie fest. Für eine ordentliche Betriebsführung benötigt ein Spital wie das KSW (Zentrumsspital, Aus-, Fort- und Weiterbildungsauftrag, anlageintensive Tätigkeit, Zweckgebundenheit der Anlagen, mögliche Erträge) eine Eigenkapitalquote, die im Bereich von 30 - 50% liegt. Die Zielquote wird zum Zeitpunkt der Gesellschaftsgrün-



dung unter Berücksichtigung der betrieblichen Entwicklungs- und Finanzplanung zu konkretisieren sein.

Im Vergleich zur Bilanz der heutigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, deren Aktiven und Passiven die KSW AG übernehmen wird, erfolgt eine massgebliche Veränderung der Bilanzsumme und der Bilanzstruktur durch die Übertragung der Bauten und Anlagen auf die Aktiengesellschaft. Dem Kanton als Eigentümer steht dabei ein Spielraum offen, wie weit er die Liegenschaftswerte bei der Gesellschaftsgründung als Sacheinlage im Eigenkapital oder als Darlehen im Fremdkapital bilanziert.

Bei der Festlegung der Eröffnungsbilanz muss der Regierungsrat im Weiteren dafür sorgen, dass die Aktiengesellschaft über eine ausreichende Liquidität verfügt. Ausgehend von der heutigen Ertragslage kann davon ausgegangen werden, dass der Kanton bei der Gründung der KSW AG keine zusätzlichen Barmittel einlegen muss. Soweit notwendig kann die Liquidität der KSW AG in einer ersten Phase auch durch einen Betriebskredit beim Kanton sichergestellt werden. Langfristig muss die KSW AG jedoch eigenständig genügend Mittel erwirtschaften, um ihre Liquidität zu sichern.

3.4.3 Vorgehen bei der Umwandlung

Die Gründung der Aktiengesellschaft soll gemäss Fusionsgesetz (FusG, SR 221.301) in Form einer Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft erfolgen. Entsprechend werden sämtliche Aktiven und Passiven der bisherigen Anstalt in die Aktiengesellschaft eingebracht bzw. der Aktiengesellschaft überbunden. Zu den Passiven gehören insbesondere auch Darlehen, welche der Kanton der bisherigen Anstalt gewährt hat.

Ausserdem werden der KSW AG im Rahmen eines Baurechts die auf den baurechtsbelasteten Grundstücken stehenden Bauten und Anlagen zu Eigentum übertragen (siehe Ziff. 3.3.2). Sie werden in der Eröffnungsbilanz soweit als Eigenkapital bilanziert, als dies zur Erreichung der angestrebten Eigenkapitalquote (zwischen 30 und 50 %) notwendig ist. Darüber hinausgehende Sacheinlagen werden als Fremdkapital zur Verfügung gestellt. Bei der Gesellschaftsgründung sind Sacheinlagen nach dem Grundsatz "true und fair view" zu bewerten, d.h. die zugeschriebenen Werte müssen unter Berücksichtigung der im konkreten Fall zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln. Die definitive Eröffnungsbilanz der KSW AG legt der Regierungsrat auf den Zeitpunkt der Gründung fest.



Der bisher im KSW angewandte Rechnungslegungsstandard IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) entspricht in weiten Teilen den aktienrechtlichen Anforderungen. Ausgehend von der heutigen Bilanz müssen lediglich einige Umgliederungen vorgenommen und die Bewertungen der heutigen Bilanzposten im Hinblick auf die AG-Gründung dannzumal überprüft werden. Insbesondere der Bereich der Immobilien und Mobilien und der entsprechenden Abschreibungen wird zu prüfen sein. Gründungs- und Prüfungsbericht, die im Rahmen einer Gesellschaftsgründung vorliegen müssen, werden sicherstellen, dass die im Sacheinlagevertrag vorgenommenen Bewertungen angemessen sind.

3.4.4 Ersatzneubau Hochhaus

[Mit Beschluss xxx hat der Kantonsrat am xx.xx.xxxx einen Objektkredit in der Höhe von rund CHF 350 Mio. für den Ersatzneubau des Hochhauses des KSW bewilligt.] Die Bau-massnahmen werden sich voraussichtlich über die Jahre 2015 bis 2021 erstrecken. Die Gründung der Aktiengesellschaft und die damit verbundene Übertragung der Bauten und Anlagen werden demnach während dem laufenden Bauprojekt für den Hochhausneubau erfolgen.

Da die Verantwortung für das Bauprojekt zusammen mit dem Eigentum an der Baute bei der AG-Gründung vom Kanton auf das KSW übergeht, ist die KSW AG ab ihrer Gründung für die weitere Vorfinanzierung des Bauvorhabens verantwortlich. Der entsprechende Anteil des Objektkredits kann nicht mehr in Anspruch genommen werden. Vielmehr muss die KSW AG die erforderlichen Mittel für die Fertigstellung des Neubaus selbst aufbringen oder bei einem Kreditgeber beschaffen. Gemäss § 12 SPFG kann auch der Kanton solche Dar-lehen gewähren.

3.5 Personal

Das Personal des KSW untersteht heute dem kantonalen Personalrecht, das auf die Erfordernisse der öffentlichen Verwaltung und nicht auf diejenigen eines Spitalbetriebs ausgerichtet ist. Gemäss KSWG kann in engen Grenzen im Personalreglement der Anstalt davon abgewichen werden. Das Personalreglement bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Die Flexibilität des KSW im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern im Gesundheitswesen ist damit stark eingeschränkt.

Vor dem Hintergrund der Personalknappheit im Gesundheitsbereich muss das KSW die Anstellungsbedingungen so ausgestalten können, dass es für alle Personalkategorien



marktgerechte Konditionen anbieten und das knapper werdende Fach- und Hilfspersonal rekrutieren und halten kann. Zudem muss es die Möglichkeit haben, im Verlaufe der Zeit flexibel auf den Markt reagieren und angemessene Änderungen vornehmen zu können.

Die Arbeitsverhältnisse einer AG unterstehen von Gesetzes wegen dem Arbeitsvertragsrecht des OR (Art. 319 ff. OR). Im Weiteren gilt für das Personal von Betrieben ausserhalb der öffentlichen Verwaltung das Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11), das Vorschriften zum Arbeitnehmerschutz enthält. Innerhalb dieses für die überwiegende Mehrzahl aller Unternehmen der Schweiz geltenden rechtlichen Rahmens können die Bedürfnisse des Betriebs und des Personals sachgerecht abgedeckt werden.

Der bestehende Vertrag des KSW mit der Vorsorgeeinrichtung der Angestellten des Kantons Zürich „BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» wird von der Rechtsformänderung nicht tangiert, weil mit der Überführung der öffentlichrechtlichen Anstalt nach Fusionsgesetz in eine Aktiengesellschaft sämtliche Rechte und Pflichten der Anstalt auf die Aktiengesellschaft übergehen.

3.5.1 Übergangsbestimmung

Als Eigentümer des Betriebs verantwortet der Kanton den Übergang der heutigen öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse nach kantonalem Recht zu den künftigen privatrechtlichen Anstellungen. Im Sinne einer Übergangsregelung wird in den Gründungsstatuten der KSW AG vorgesehen, dass die wichtigsten Anstellungsbedingungen (Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung, Altersvorsorge) für die KSW-Mitarbeitenden für eine Übergangszeit von zwei Jahren ab Gründung der KSW AG beibehalten bzw. nur zu ihren Gunsten geändert werden können.



4. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Im Gesetz werden die Gründungsbedingungen für die Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie die mit der Umwandlung verbundene Grundsätze, Rechte und Pflichten festgelegt. Nach der Gründung untersteht die Aktiengesellschaft dem OR. In den Statuten der KSW AG wird die konkrete Ausgestaltung der Aktiengesellschaft festgelegt.

4.1 § 1 Firma und Sitz

Die Regelung der Rechtsnatur, des Namens und des Sitzes der Aktiengesellschaft ist konstitutiv und erfolgt gemäss OR. Im Interesse der Rechtssicherheit müssen der Name und der Sitz der AG ausdrücklich genannt werden. Die Aktiengesellschaft wird unter dem Namen „Kantonsspital Winterthur AG“ mit Sitz in Winterthur gegründet.

4.2 § 2 Gründungsstatuten

4.2.1 Zweckbestimmung

Die Statuten enthalten die für die KSW AG geltenden Regelungen im Detail und orientieren sich an den gesetzlich vorgeschriebenen Inhalten (Art. 626 OR). Im Zusammenhang mit der Gründung der Aktiengesellschaft wird der Regierungsrat die Gründungsstatuten festgelegt. In diesen muss u.a. der Zweck der Aktiengesellschaft geregelt werden (siehe Art. 626 OR). Dieser steckt das Handlungsfeld der AG ab und soll einen Handlungsspielraum offen lassen, um auf künftige Entwicklungen im Gesundheitswesen ohne Zweckänderung reagieren zu können.

Der Zweck der heutigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (vgl. §2 KSWG) wird von der KSW AG grundsätzlich weiterverfolgt: Die KSW AG betreibt ein Spital zur medizinischen Versorgung der Bevölkerung insbesondere der Stadt und der Region Winterthur. Sie kann allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des Gesundheitswesens weitere medizinische Dienstleistungen regional oder überregional erbringen.

Darüber hinaus wird der Aktiengesellschaft die Möglichkeit gegeben, weitere Tätigkeiten auszuüben, wenn diese geeignet erscheinen, den Zweck der Gesellschaft direkt oder indi-



rekt zu fördern, oder die mit diesem zusammenhängen. Diese Tätigkeiten werden nicht näher umschrieben oder eingegrenzt, um das Feld für künftige Entwicklungen nicht von vornherein zu beschränken. Die Aufnahme von entsprechenden Geschäftstätigkeiten ist direkt verknüpft mit der langfristigen strategischen Ausrichtung des Unternehmens. Die entsprechende Entscheidungskompetenz muss daher folgerichtig beim Verwaltungsrat liegen, der als strategisches Führungsorgan die Verantwortung für die KSW AG trägt.

Weiter wird in den Statuten die Möglichkeit aufgeführt, dass die KSW AG Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und betreiben sowie sich an anderen Unternehmen beteiligen kann. Das Umfeld der Spitalversorgung ändert sich laufend. Es ist kaum möglich, die Entwicklungen über die nächsten fünf bis zehn Jahre im Detail vor auszusehen. Gewisse neue Formen der Leistungserbringung zeichnen sich bereits heute ab: So sind z.B. der Zusammenschluss von Spitälern, die Kooperation mit Partnerspitälern, die Bildung von wirtschaftlich integrierten Behandlungsketten und -netzen, die Zusammenlegung oder Auslagerung von Betriebsbereichen oder die Kooperation mit privaten Unternehmen mögliche Entwicklungen, auf die das KSW rasch und flexibel reagieren können muss.

Die Zweckbestimmung enthält auch die Möglichkeit, dass die KSW AG im Rahmen des Gesellschaftszwecks Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben, belasten und veräussern kann. Damit wird sichergestellt, dass die KSW AG beispielsweise bei einer Zusammenarbeit mit Dritten oder bei zusätzlichem Landbedarf ausserhalb der bestehenden Landreserven betrieblich sinnvoll handeln kann.

4.2.2 Übergangsregelung Personal

Die Anstellungen der Mitarbeitenden der KSW AG sind privatrechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des OR (Art. 319 - 362). Deshalb müssen die vorgesehenen Übergangsregelungen ausdrücklich in die Gründungsstatuten aufgenommen werden. Die zentralen Arbeitsbedingungen (Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Altersvorsorge) sollen während einer Frist von zwei Jahren ab Gründung der KSW AG nicht zu Ungunsten der Personen verändert werden dürfen, die zum Zeitpunkt der Gründung der KSW AG bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW angestellt waren.

Diese Regelung dient der Vertrauensbildung. Sie ermöglicht es dem bei der Gründung der KSW AG bereits beim KSW angestellten Personal, die Entwicklung der KSW AG und die Auswirkungen auf die Arbeitsverhältnisse in der Startphase unter unveränderten Anstellungsbedingungen zu verfolgen. Aufgrund der Übergangsregelung wird die KSW AG wäh-



rend der Übergangsfrist über zwei verschiedene Personalkategorien (von der Anstalt übernommenen Personal sowie von der KSW AG neu angestelltes Personal) verfügen und dadurch auch einen administrativen Mehraufwand haben. Deshalb wird die Übergangsregelung auf zwei Jahre begrenzt.

4.3 § 3 Beteiligung des Kantons

Grundsätzlich kann der Rollenkonflikt des Kantons als Regulator, Gewährleister und Spitalbetreiber (vgl. Ziff. 2.4.2) nur durch eine Trennung des Kantons vom KSW vollständig gelöst werden. Dennoch wird der Kanton Zürich zum Zeitpunkt der Gründung der Aktiengesellschaft alleiniger Aktionär sein. Über das weitere Vorgehen und den Umgang mit seiner Beteiligung an der KSW AG soll er anschliessend frei entscheiden können. Eine Einschränkung dieser Veräusserungsfreiheit beispielsweise durch eine Mindestquote für die kantonale Beteiligung ist nicht vorgesehen.

Die Aktionärsrechte werden vom Regierungsrat ausgeübt. Dies umfasst auch das Recht zur Veräusserung von Anteilen an der KSW AG. Die Änderung wesentlicher Eckwerte einer Aktiengesellschaft bedürfen gemäss Art. 704 OR eines Generalversammlungsbeschlusses mit einer qualifizierten Mehrheit (mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und die absolute Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte). Bis zu einer minimalen Beteiligungsquote des Kantons von 34% besitzt der Kanton somit eine Sperrminorität, mit der er die wesentlichen Eckwerte der KSW AG sichern kann. Erst bei der Unterschreitung einer Beteiligung von einem Drittel verliert der Kanton diese Einflussmöglichkeit. Die Unterschreitung der Beteiligungsquote von 34% bedarf deshalb der Zustimmung des Kantonsrates und untersteht dem fakultativen Referendum.

Als Grundversorger der Region Winterthur sowie als Arbeitgeber hat das KSW für die Gemeinden des Einzugsgebiets eine höhere Bedeutung als für die übrigen Gemeinden im Kanton Zürich. Sie haben ein starkes Interesse an einer positiven Weiterentwicklung des Spitals und am Erhalt seiner langfristigen Leistungsfähigkeit. Bei Aufgabe der Drittelsbeteiligung und entsprechender Aufgabe der Sperrminorität des Kantons wird den Gemeinden des Einzugsgebiets vorgängig ermöglicht, sich an der Aktiengesellschaft zu beteiligen. Das gestattet es den Einzugsgemeinden, bei der Aufgabe des massgeblichen Einflusses des Kantons auf die KSW AG an dessen Stelle zu treten, so dass die öffentliche Hand weiterhin die wesentlichen Eckwerte der KSW AG prägen kann.



Der Regierungsrat legt weiter für die KSW AG gestützt auf § 13 Abs. 2 VOG RR eine Eigentümerstrategie fest. Diese umfasst namentlich die mittelfristige Zielsetzung des Regierungsrats als Eigner der Beteiligung. Sie enthält Vorgaben zur Vertretung des Eignerinteresses in den Organen der KSW AG, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung. Der Regierungsrat bringt dem Kantonsrat die Eigentümerstrategie für die KSW AG sowie den jährlichen Bericht über deren Umsetzung zur Kenntnis. Im Weiteren informiert er den Kantonsrat jährlich über den Geschäftsbericht der KSW AG. Er unterstützt damit den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über den Regierungsrat und die Verwaltung.

4.4 § 4 Immobilien

4.4.1 Baurechte auf Kernareal und Areal Albanistrasse

Das KSW erwirtschaftet die Finanzmittel für seine Investitionen eigenständig. Damit es Investitionsentscheide in eigener Kompetenz und Verantwortung fällen kann, werden der KSW AG auf den für den Spitalbetrieb genutzten Grundstücken Baurechte eingeräumt. Diese umfassen die Grundstücke des Kernareals (Parzellen Kat.-Nrn. 9589 und 8624 des Grundbuches Winterthur-Altstadt) und des Areals Albanistrasse (Parzellen Kat.-Nrn. 8627, 2385 und 2384 des Grundbuches Winterthur-Altstadt). Je Areal ist ein eigener Baurechtsvertrag vorgesehen.

Die Eckwerte der Baurechtsverträge tragen dem Ausgleich zwischen den Interessen des Baurechtsgebers Kanton (finanzielle Interessen, Sicherung des Bodens als strategische Landreserve des Kantons, Sicherung Spitalstandort Stadt Winterthur) und denjenigen der Baurechtsnehmerin KSW AG (autonomes, an betrieblichen Interessen orientiertes Verfügen über die Liegenschaften) Rechnung.

Das Baurecht wird an den Zweck der Aktiengesellschaft gebunden. So stellt der Kanton als Baurechtsgeber sicher, dass die Baurechtsnehmerin auf dem Gelände weiterhin ein Spital betreibt.

Die Baurechte werden als selbstständige, übertragbare Baurechte ausgestaltet und bei der Errichtung im Grundbuch eingetragen. Dies ermöglicht der KSW AG, bei Bedarf die Baurechte zur Sicherung von Darlehen nutzen zu können. Die konkreten Baurechtskonditionen werden auf den Gründungszeitpunkt der KSW AG zwischen Baurechtsgeber und Baurechtsnehmerin ausgehandelt.

Die KSW AG hat für die gesamte Dauer des Baurechts (vorgesehen sind 60 Jahre mit der Möglichkeit einer Verlängerung im gegenseitigen Einvernehmen auf maximal 100 Jahre)



einen marktgerechten Baurechtszins an den Baurechtsgeber zu entrichten. Die konkreten Werte werden auf den Zeitpunkt der Gründung der KSW AG vertraglich festgelegt.

Mit der Übertragung der Bauten im Baurecht geht die Verantwortung für die Immobilien mit Ausnahme des Bodens vollständig auf die KSW AG über. In der Folge entscheidet die KSW AG selbstständig über alle Aspekte des Immobilienmanagements. Sie bestimmt auch über alle Investitionsgeschäfte. Die Genehmigung baulicher Vorhaben – seien es Unterhalts-, Instandsetzungs-, Umbau-, Neubau- oder Rückbaumassnahmen – sowohl bezüglich Planung als auch Realisierung liegt somit in der Kompetenz von Verwaltungsrat und Geschäftsführung der KSW AG. Die Spitalorgane sind auch verantwortlich für die Sicherstellung der Finanzierung dieser Vorhaben.

Für bestimmte Geschäfte, die die Erfüllung des Baurechtszwecks in Frage stellen können oder den Kanton einem erhöhten Insolvenzrisiko aussetzen, wird dem Baurechtsgeber ein Genehmigungsvorbehalt (Veto-Recht) eingeräumt. Dies kann bei der langfristigen Vermietung (über 15 Jahre) von Baurechtsobjekten an Dritte, bei der Vergabe von Unterbaurechten, bei der ganzen oder teilweisen Übertragung sowie bei Belastungen der Baurechte der Fall sein.

Mit Erlöschen der Baurechte fallen die Bauten und Anlagen dem Baurechtsgeber heim und werden wieder Bestandteil der Grundstücke; der Baurechtsgeber erhält das volle Verfügungsrecht über seine Grundstücke zurück. Für die heimfallenden Bauten und Anlagen hat der Baurechtsgeber der Baurechtsnehmerin eine Entschädigung zu leisten. Die Höhe der Heimfallentschädigung wird zum Zeitpunkt des Heimfalls von den Parteien nach den im Baurechtsvertrag enthaltenen Mechanismen einvernehmlich festgelegt.

4.4.2 Baurecht Haldengutareal

Das Areal der ehemaligen Brauerei Haldengut in Winterthur (Parzellen Kat.-Nrn. 9204 und 9205 Notariatskreis Winterthur-Altstadt) bildet für das Spital die einzige Möglichkeit, einen künftigen zusätzlichen Flächenbedarf in unmittelbarer Nähe des Spitals abdecken zu können. Damit das Spital mittel- und langfristig über genügend Flexibilität im Bereich des Raumangebots verfügt, soll die vom Kanton 2009 ausdrücklich als Landreserve für das KSW gekaufte Fläche der KSW AG zugewiesen werden.

Der Kanton räumt der KSW AG entsprechend ein Baurecht an den betreffenden Grundstücken ein. Dabei sind die zum Zeitpunkt der Gründung der KSW AG bereits bestehenden Rechte Dritter (bestehende Baurechtsverträge) zu berücksichtigen. Die Eckwerte der Bau-



rechtslösung für das Haldengutareal müssen weiter eine Zwischennutzung des Areals durch die KSW AG ermöglichen, bis konkrete Projekte entsprechend dem Zweck der KSW AG vorliegen. Falls die KSW AG das Areal dauerhaft nicht für die direkte Erreichung Ihres Gesellschaftszweckes nutzt, soll die Möglichkeit bestehen, dass der Kanton wieder über das Areal verfügen kann bzw. der Baurechtsvertrag vorzeitig aufgelöst wird.

4.4.3 Vorkaufsrecht

Für den Fall, dass sich der Kanton während der Laufzeit der Baurechtsverträge von den davon betroffenen Grundstücken (Kernareal, Areal Albanistrasse, Haldengutareal) trennen will, räumt er der KSW AG ein unlimitiertes Vorkaufsrecht ein, das im Grundbuch eingetragen wird. Dies gibt der KSW AG die notwendige Sicherheit, um am jetzigen Standort langfristig planen und investieren zu können.

4.5 § 5 Haftung

Bisher besteht beim KSW eine subsidiäre Staatshaftung des Kantons. Damit wird das KSW gegenüber anderen Listenspitälern bevorteilt. Für die im Rahmen der Umwandlung an die KSW AG übergegangenen Verbindlichkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW wird der Kanton gemäss Fusionsgesetz (Art. 101 FusG) noch haften. Nach der Gründung wird sich die Haftung der KSW AG, die ihrer Organe und diejenige ihres Personals nach Privatrecht richten. Das Haftungsgesetz vom 14. September 1969 findet keine Anwendung. Die subsidiäre Staatshaftung durch den Kanton entfällt, womit die KSW AG den übrigen Listenspitälern gleich gestellt sein wird.

4.6 § 6 Gründung der Aktiengesellschaft

Der Regierungsrat ist für die Ausübung der Aktionärsrechte und die Gründung der Aktiengesellschaft zuständig.

Die bestehende selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt wird mit Aktiven und Passiven in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Dieser Vorgang stützt sich auf Art. 100 FusG. Das FusG enthält ausdrückliche Regelungen für Fusionen, Umwandlungen und Vermögensübertragungen unter Beteiligung von Instituten des öffentlichen Rechts.



Ausserdem wird das heute beim Kanton liegende Eigentum an den Immobilien auf den baurechtsbelasteten Grundstücken (Kernareal, Areal Albanistrasse sowie Haldengutareal) auf die KSW AG übertragen (Sacheinlage gemäss Art. 628 OR). Die Bilanzierung dieser Werte in der Eröffnungsbilanz der KSW AG als Eigenkapital bzw. Fremdkapital richtet sich u.a. nach der vom Regierungsrat im Rahmen der Eigentümerstrategie langfristig angestrebten Eigenkapitalquote (voraussichtlich zwischen 30 - 50%). Für die als Eigenkapital eingebrachten Werte erhält der Kanton Aktien der KSW AG. Das als Darlehen eingebrachte Fremdkapital hat die KSW AG marktgerecht zu verzinsen.

Im Rahmen der Gründung wählt der Regierungsrat die Präsidentin oder den Präsidenten, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten sowie die übrigen Mitglieder des ersten Verwaltungsrates der KSW AG, der aus fünf bis neun Mitgliedern bestehen soll. Die Einsetzung dieses Gremiums ist Voraussetzung für die Gründung einer Aktiengesellschaft (Art. 629 OR). Weiter muss bei der Gründung die erste aktienrechtliche Revisionsstelle bestimmt werden. Auch diese Wahl wird durch den Regierungsrat getroffen.

4.7 § 7 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über das Kantonsspital Winterthur (KSWG) vom 19. September 2005 wird aufgehoben. Es regelt die Grundzüge des KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und wird durch die Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft gegenstandslos.

Gemäss § 3 Abs. 1 des geltenden Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur richtet sich die Festlegung des medizinischen Leistungsauftrags des KSW nach den Bestimmungen des Spitalplanungs- und –finanzierungsgesetzes. Der Regierungsrat kann indessen weitere Leistungsaufträge festlegen, wobei die Leistungsmengen, Preise und Modalitäten in Leistungsvereinbarungen zwischen dem KSW und den zuständigen Direktionen des Regierungsrates vereinbart werden (§ 3 Abs. 2 KSWG). Können sich das KSW und eine Direktion nicht einigen, entscheidet der Regierungsrat über die Leistungsvereinbarung; der Entscheid ist endgültig (§ 8 Ziff. 3 KSWG). In Übereinstimmung mit dieser Regelung schliesst § 44 Abs. 1 lit. f Ziff. 2 VRG die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen einen solchen Entscheid des Regierungsrates aus. Für die KSW-AG ist nicht mehr vorgesehen, dass der Regierungsrat weitergehende Leistungsaufträge im Sinne von § 3 Abs. 2 KSWG erteilen können soll. Demzufolge sind die Regelungen von § 44 Abs. 1 lit. f Ziff. 1 und 2 des



Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 auf das Universitätsspital Zürich einzuschränken.

5. Auswirkungen des Neuerlasses

5.1 Wirkung und Nutzen

5.1.1 Auswirkungen auf das KSW

Mit der Umwandlung der heutigen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft mit den erläuterten Eckwerten wird eine flexible Ausgangslage geschaffen, damit das Spital seine heute gute Position im verstärkten Wettbewerb langfristig behaupten kann. Das Spital verfügt so über den nötigen Handlungsspielraum, um auf künftige Herausforderungen unter Berücksichtigung der betrieblichen Bedürfnisse rasch, flexibel und verlässlich reagieren zu können.

Die KSW AG wird die bisher vom KSW erbrachten Leistungen weiterhin erbringen können. In der Zweckbestimmung der Aktiengesellschaft wird festgehalten, dass die KSW AG - wie bis anhin die öffentlich-rechtliche Anstalt KSW - der medizinischen Versorgung der Bevölkerung dient. Dabei gelten dieselben Qualitätsmassstäbe wie vor der Gründung und wie bei anderen Leistungsanbietern. Auch die KSW AG wird Leistungsaufträge des Kantons erhalten können, solange sie wie die anderen Leistungserbringer der Spitalliste die kantonalen Anforderungen erfüllt. Darüber hinaus wird die KSW AG Tätigkeiten ausüben können, die geeignet erscheinen, den Zweck der Gesellschaft direkt oder indirekt zu fördern, oder die mit diesem zusammenhängen.

Für die Mitarbeitenden des KSW bringt die Änderung der Rechtsform einen Wechsel zu privatrechtlichen Anstellungen. Dieser Wechsel ermöglicht es der KSW AG als Arbeitgeberin, die Anstellungsbedingungen marktgerecht auszugestalten. Für die Mitarbeitenden, welche vor der Gründung der KSW AG bereits beim KSW angestellt waren, ist eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen, während der die wichtigsten Anstellungsbedingungen entsprechend dem kantonalen Personalrecht unverändert beibehalten werden.

Die Umwandlung der heutigen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft führt zum Wegfall der heutigen Steuerbefreiung.



5.1.2 Auswirkungen auf Gesundheitsversorgung in Region Winterthur

Zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit stehen dem Kanton verschiedene Instrumente zur Verfügung, insbesondere der Erlass von Gesetzen und Verordnungen, das gesundheitspolizeiliche Bewilligungs- und Aufsichtswesen, die Spitalplanung, das Tarifwesen, die Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, die Sanktionierung systemwidriger Aktivitäten von Leistungserbringern (vgl. §22 SPFG), die Förderung der Leistungs- und Kostentransparenz und als «ultima ratio» der direkte Eingriff bei drohendem Versorgungsnotstand (vgl. §20 SPFG).

Mit diesen Instrumenten ist eine wirkungsvolle Steuerung der Spitalversorgung, d.h. der Gesamtleistung der rund 25 Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik, sichergestellt. Zur Wahrung der Versorgungssicherheit in der klinischen, nicht-universitären Versorgung ist es nicht notwendig, dass der Kanton selber als Leistungserbringer auftritt. Es ist auch keine Sonderbehandlung des KSW gegenüber anderen Listenspitälern angezeigt. Die qualitativ gute Spitalversorgung in der Region Winterthur ist durch die Rechtsformänderung des KSW deshalb nicht gefährdet.

Das Kantonsspital Winterthur behandelt jährlich rund 190'000 Patientinnen und Patienten (stationär und ambulant). Mit 2'800 Mitarbeitenden und knapp 500 Betten sichert es die medizinische Grund- sowie die spezialisierte Versorgung für die Einwohnerinnen und Einwohner des Grossraums Winterthur und der angrenzenden Regionen. Die heute gute Position des KSW wird durch den Wechsel der Rechtsform weiter gestärkt werden können, sodass das Spital flexibel und zeitgerecht auf künftige Entwicklungen reagieren kann.

5.2 Finanzielle Folgen für den Kanton

Die Umwandlung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft ist mit verschiedenen Aufwendungen verbunden, beispielsweise Kosten für die Erstellung der Gründungsunterlagen (insb. Umwandlungsbilanz, -inventar, -bericht), Leistung einer allfälligen Emissionsabgabe, Handelsregistergebühren, Gebühren für die Errichtung und den Eintrag der Baurechte. Diese können erst beziffert werden, wenn die konkreten Rahmenbedingungen der Umwandlung bekannt sind.

Im Hinblick auf die Rechnungslegungsvorschriften und insbesondere den Grundsatz des „true and fair view“ muss die Werthaltigkeit der bei der Gründung eingebrachten Werte auf den Zeitpunkt der konkreten Gründung überprüft werden. Dies kann zu entsprechenden



Auf- oder Abwertungen in der Bilanz des Kantons führen. Grundsätzlich soll die Rechtsformänderung bezüglich des Staatshaushaltes saldoneutral durchgeführt werden. Für eingebrachte Sachwerte erhält der Kanton Aktien im entsprechenden Umfang.

5.3 Auswirkungen auf KMU-Betriebe

Der Rechtsformwechsel von der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW zur KSW AG hat keine administrativen oder finanziellen Auswirkungen auf KMU-Betriebe im Kanton Zürich.

5.4 Referendum

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