

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. November 2014

1247. Gesetz über das Universitätsspital (Änderung, Übertragung der Immobilien im Baurecht, Freigabe zur Vernehmlassung)

Ausgangslage und Auftrag

Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) im Bereich der Spitalfinanzierung, in Kraft getreten auf den 1. Januar 2009, änderten sich die Rahmenbedingungen der stationären Gesundheitsversorgung in den Spitälern auf das Jahr 2012 grundlegend. Neu decken die Tarife für die Spitalleistungen die gesamten Kosten der Leistungserbringung, auch die früher nicht gedeckten Anlagenutzungskosten.

Wie die anderen kantonalen Spitäler muss auch das Universitätsspital (USZ) seither seinen gesamten Aufwand direkt und vollständig über die Erträge aus der Leistungserbringung decken. Die gesonderte Finanzierung sowohl von Deckungslücken in der Erfolgsrechnung in Form von Globalbudgets als auch der Investitionen durch die öffentliche Hand ist in diesem System nicht mehr vorgesehen. Um inskünftig im Leistungswettbewerb bestehen zu können, muss das USZ sein Handeln noch konsequenter nach unternehmerischen Prinzipien ausrichten, und es muss flexibel und rasch auf sich ändernde Rahmenbedingungen und unternehmerische Herausforderungen reagieren können. Dies ist nur dann möglich, wenn es über alle Produktionsmittel, insbesondere auch die Bauten, verfügt und die nötigen unternehmerischen Entscheide selbstständig, schnell und an unternehmensstrategischen Leitlinien bzw. betriebswirtschaftlichen Kriterien orientiert treffen kann.

Diesen Anforderungen an die zeitgemässe Unternehmensführung steht das heutige Immobilienmanagement des Kantons für das USZ entgegen, das unter anderem folgende wesentlichen Mängel und Nachteile aufweist:

- Die Verantwortung ist verteilt, die Aufgaben und Kompetenzen für die Bauten stimmen nicht mit der Verantwortung für die Leistungserbringung und das Betriebsergebnis überein.
- Die grosse fachliche Distanz zwischen Eigentümer/Realisierer und Besteller/Nutzer beeinträchtigt die Qualität der baulichen Massnahmen. Der Eigentümer versteht die Bedürfnisse des Nutzers und die Ansprüche an die Spezialimmobilie «Spitalgebäude» nicht oder nur un-

zureichend. Der Nutzer wiederum kennt die für die Mittelbereitstellung ausschlaggebenden finanziellen Rahmenbedingungen nur ungenügend und kann deshalb Priorisierungsentscheide der kantonalen Verwaltung nur schlecht verstehen.

- Die Bereitstellung der Spitalimmobilien wird von Kriterien beeinflusst, die mit den Rahmenbedingungen und Möglichkeiten der Patientenbehandlung keinen Zusammenhang haben. Die Priorisierung der Mittel über die ganze Verwaltung hinweg kann zum Vorenthalten nötiger und von den Spitalern selbst refinanzierbarer Investitionen führen, wenn das übergeordnete Immobilienmanagement andere Schwerpunkte setzt.
- Die Entscheidungsprozesse im Baubereich weisen insgesamt zu viele Beteiligte und damit auch zu viele Schnittstellen auf, an denen Informationen verloren gehen oder verfälscht werden können. Dies führt zu langsamen und fehleranfälligen Abläufen.

Die heutigen Verhältnisse im Immobilienmanagement des USZ erschweren zeitnahe, effiziente, an den betrieblichen Strategien und Bedürfnissen orientierte bauliche Lösungen. Die Bauten des USZ sind sowohl im Quervergleich der kantonalen Immobilien als auch im Vergleich mit anderen Spitälern in einem schlechteren Zustand und genügen den betrieblichen Anforderungen je länger, je weniger. Gerade bei einem universitären Versorgungsspital mit seinen hohen gebäudetechnischen Anforderungen und seinen komplexen Behandlungsprozessen fallen diese baulich-strukturellen Mängel stark ins Gewicht.

Um das Spital für den Wettbewerb unter den Leistungserbringern in eine bessere Ausgangslage zu bringen und um es in die Lage zu versetzen, selbstständig über alle Produktionsmittel zu entscheiden, soll das Immobilienmanagement des USZ neu gestaltet werden. Mit den Beschlüssen des Regierungsrates Nr. 282/2013 (Grobkonzept) und Nr. 235/2014 (Detailkonzept) wurden die Eckwerte der neuen Regelung gesetzt. Mit Beschluss Nr. 235/2014 erteilte der Regierungsrat der Gesundheitsdirektion den Auftrag, die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung des Detailkonzepts zu erarbeiten und dem Regierungsrat zum Entscheid und Antrag an den Kantonsrat vorzulegen.

Eckwerte der geplanten Regelung gemäss Grob- und Detailkonzept

Die Eckwerte der geplanten Regelung wurden im Grobkonzept wie folgt bestimmt:

Eigentum an den Immobilien	Der Boden bleibt im Eigentum des Kantons, das USZ wird Eigentümer der Bauten. Die Einzelheiten des vertraglichen Verhältnisses zwischen Kanton und USZ werden in einem Baurechtsvertrag geregelt.
Finanzierung	Als Eigentümer der Bauten kann das USZ selbstständig über die Verwirklichung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten entscheiden. Die dafür nötige Kapitalbeschaffung kann über den Kapitalmarkt oder über den Kanton erfolgen. Die Refinanzierung der getätigten Immobilieninvestitionen (Verzinsung und Amortisation der Kredite) erfolgt aus der laufenden Geschäftstätigkeit des USZ.
Bauherrschaft	Die Bauherrenfunktion liegt beim USZ. Es kann Arealentwicklungen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten selbstständig initialisieren und die dazu notwendigen Vorstudien-, Projektierungs-, Ausschreibungs- und Ausführungsprozesse steuern, koordinieren und durchführen. Die entsprechenden Leistungen kann das USZ selbstständig ausführen, oder es kann Dritte damit beauftragen.
Bewirtschaftung	Das USZ ist verantwortlich für die Bewirtschaftung der von ihm genutzten Immobilien. Auch diese Leistungen kann das USZ selbst ausführen oder Dritte damit beauftragen.
Transaktionskompetenz	Der Baurechtsvertrag regelt Transaktionen (Verkauf, Vermietung), soweit sie das Baurecht betreffen. Für Immobilien ausserhalb des Baurechtsperimeters hat das USZ grundsätzlich vollständige Transaktionskompetenz.

Im Detailkonzept wurden diese Vorgaben weiter konkretisiert:

- Die Grundzüge der Anstaltsorganisation und der Regelung der Aufsicht werden nicht verändert. Die allgemeine Aufsicht und die Oberaufsicht sowie der grösste Teil der damit verbundenen Aufgaben und Kompetenzen bleiben bei den bestehenden Aufsichtsorganen. Als wesentliches neues Element der Public Corporate Governance der Anstalt verabschiedet der Regierungsrat gestützt auf § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) eine Eigentümerstrategie für das USZ, mit der die strategischen Leitplanken festgelegt werden. Die Vorgaben der Eigentümerstrategie werden über die vorhandenen Aufsichtsinstrumente durchgesetzt.

- Damit das USZ seine Eigentümerrolle vollumfänglich wahrnehmen und selbstständig über sämtliche baulichen Vorhaben im Rahmen der Finanzierbarkeit entscheiden kann, wird es aus dem Geltungsbereich des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung entlassen. Die Anstalt wird damit von der kantonalen Budgetierung und Finanzplanung nicht mehr erfasst. Zur Sicherstellung der Transparenz wird das USZ weiterhin in der Gesamtrechnung des Kantons konsolidiert.
- Die Übertragung der Bauten auf das USZ erfolgt teils als Dotationskapital, teils als Fremdkapital. Der entsprechende Teiler soll so festgelegt werden, dass die Anstalt nach der Übertragung eine angemessene Eigenkapitalquote aufweist. Die Übertragung erfolgt zu den dannzumaligen Buchwerten.
- Es wird ein selbstständiges Baurecht gewährt. Das Baurecht umfasst alle Areale und Liegenschaften, die heute im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion als USZ-Liegenschaften geführt werden. Das Baurecht legitimiert das USZ, alle auf der Baurechtsfläche bestehenden Bauten und Anlagen für die Dauer des Baurechts im Rahmen der Zweckbestimmung zu nutzen, die erforderlichen Instandsetzungsmassnahmen durchzuführen, Um- und Neubauten zu erstellen und soweit notwendig auch Rückbauten vorzunehmen.

Vernehmlassung

Bei der beabsichtigten Änderung des Gesetzes über das Universitätsspital zur Übertragung der Immobilien im Baurecht auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt handelt es sich um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite gemäss § 3 der Rechtsetzungsverordnung (RSVO), da sie zu einem Koordinationsbedarf insbesondere im Bereich des Finanzhaushaltsrechts führt und der Gesetzgeber einen grossen Gestaltungsspielraum hat. Gestützt auf § 12 RSVO, ist deshalb eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Vernehmlassung soll auf der Grundlage einer synoptischen Gegenüberstellung der gesetzlichen Änderungen («bisher – neu») und der dazugehörigen Erläuterungen durchgeführt werden.

Die Gesundheitsdirektion ist zu ermächtigen, zum Entwurf der Änderungen des Gesetzes über das Universitätsspital zur Übertragung der Immobilien im Baurecht auf die Anstalt, eine Vernehmlassung durchzuführen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, die Vernehmlassung zum Entwurf der Änderung des Gesetzes über das Universitätsspital zur Übertragung der Immobilien im Baurecht auf die Anstalt durchzuführen bei den politischen Parteien, den Direktionen des Regierungsrates und der Staatskanzlei, dem Verein Zürcher Krankenhäuser, der Universität Zürich, der Eidgenössisch Technischen Hochschule und beim Universitätsspital.

II. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi