

Antrag des Regierungsrates vom 2. März 2016

**5259**

**Gesetz  
über die Psychiatrische  
Universitätsklinik Zürich (PUKG)**

(vom .....



Antrag des Regierungsrates vom 2. März 2016

**5259**

**Gesetz  
über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich  
(PUKG)**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. März 2016,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

**A. Grundlagen**

§ 1. Unter dem Namen «Psychiatrische Universitätsklinik Zürich» besteht eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Zürich. Rechtspersönlichkeit

§ 2. Die Psychiatrische Universitätsklinik Zweck

- a. dient der regionalen und überregionalen medizinisch-psychiatrischen Versorgung,
- b. unterstützt die Forschung und Lehre der Hochschulen,
- c. unterstützt die Aus-, Weiter- und Fortbildung in Berufen des Gesundheitswesens.

§ 3. Die Eigentümerstrategie für die Psychiatrische Universitätsklinik umfasst insbesondere: Eigentümerstrategie

- a. mittelfristige Ziele des Kantons als Eigentümer und Vorgaben zu deren Erreichung,
- b. finanzielle Zielwerte, insbesondere zum Eigenkapital, zur Rendite und zur zulässigen Verschuldung,
- c. Vorgaben zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling.

Leistungs-  
aufträge

§ 4. <sup>1</sup> Die Festlegung der medizinischen Leistungsaufträge für die Psychiatrische Universitätsklinik richtet sich nach den Bestimmungen des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vom 2. Mai 2011.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann weitere Leistungsaufträge festlegen. Leistungsmengen, Preise und Modalitäten werden in Leistungsvereinbarungen zwischen der Psychiatrischen Universitätsklinik und den zuständigen Direktionen des Regierungsrates vereinbart.

<sup>3</sup> Die Psychiatrische Universitätsklinik kann weitere Leistungen erbringen, soweit dadurch die Erfüllung der kantonalen Leistungsaufträge und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel nicht beeinträchtigt werden.

Zusammen-  
arbeit mit  
Hochschulen

§ 5. <sup>1</sup> Die Psychiatrische Universitätsklinik schliesst mit der Universität Zürich einen Vertrag über Forschungs- und Lehrleistungen ab, die sie im Gesundheitsbereich erbringt. Der Regierungsrat kann weitere Hochschulen bezeichnen, mit denen die Psychiatrische Universitätsklinik entsprechende Verträge abschliessen muss.

<sup>2</sup> Im Übrigen regelt die Psychiatrische Universitätsklinik ihre Zusammenarbeit mit Hochschulen selbstständig.

Beteiligung und  
Auslagerung

§ 6. <sup>1</sup> Die Psychiatrische Universitätsklinik kann

- a. Betriebsbereiche in rechtlich eigenständige Einheiten überführen und privatrechtliche Gesellschaften gründen,
- b. sich an anderen Unternehmen beteiligen.

<sup>2</sup> § 4 Abs. 3 ist sinngemäss anwendbar.

## **B. Kantonsrat und Regierungsrat**

Aufgaben des  
Kantonsrates

§ 7. Der Kantonsrat

- a. übt die Oberaufsicht aus,
- b. genehmigt die Wahl des Spitalrates,
- c. genehmigt Entscheide gemäss § 6 Abs. 1 lit. a.

Aufgaben des  
Regierungsrates  
a. Aufsicht und  
Organisation

§ 8. <sup>1</sup> Der Regierungsrat

- a. übt die allgemeine Aufsicht aus,
- b. genehmigt den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts,

- c. genehmigt Beteiligungen, Auslagerungen und Gesellschaftsgründungen
  - 1. gemäss § 6 Abs. 1 lit. a unter Vorbehalt der Genehmigung des Kantonsrates,
  - 2. gemäss § 6 Abs. 1 lit. b endgültig,
- d. wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die weiteren Mitglieder des Spitalrates und legt deren Entschädigung fest,
- e. genehmigt das Spitalstatut und das Personalreglement.
  - <sup>2</sup> Er informiert den Kantonsrat über Genehmigungen gemäss Abs. 1 lit. b.

§ 9. <sup>1</sup> Der Regierungsrat beschliesst die Eigentümerstrategie und genehmigt den Bericht der Direktion über deren Umsetzung. b. Eigentümerstrategie

<sup>2</sup> Er informiert den Kantonsrat über die Eigentümerstrategie und deren Umsetzung.

§ 10. Der Regierungsrat

- a. legt die Leistungsaufträge für die Psychiatrische Universitätsklinik fest, c. Leistungsaufträge
- b. genehmigt die von der Direktion ausgehandelten Vereinbarungen mit ausserkantonalen Hoheitsträgern über Leistungsaufträge für die Psychiatrische Universitätsklinik,
- c. entscheidet bei Uneinigkeit der Vertragspartner endgültig über Leistungsvereinbarungen gemäss § 4 Abs. 2 und über Zusammenarbeitsverträge gemäss § 5 Abs. 1.

## C. Spitalrat

§ 11. <sup>1</sup> Der Spitalrat besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern. Zusammensetzung

<sup>2</sup> Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist möglich.

<sup>3</sup> An den Sitzungen des Spitalrates nehmen mit beratender Stimme und Antragsrecht teil:

- a. eine Vertreterin oder ein Vertreter der Direktion,
- b. in der Regel die oder der Vorsitzende der Geschäftsleitung.

§ 12. <sup>1</sup> Der Spitalrat ist das oberste Führungsorgan der Psychiatrischen Universitätsklinik. Aufgaben  
a. Im Allgemeinen

<sup>2</sup> Er hat folgende Aufgaben:

- a. Er regelt die Zusammenarbeit mit Hochschulen und schliesst die entsprechenden Verträge ab.

- b. Er stellt zuhanden des Regierungsrates Antrag für finanzielle Beiträge nach § 20 Abs. 3.
- c. Er ernennt die Spitaldirektorin oder den Spitaldirektor und die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung,
- d. Er ernennt die Klinik- und Institutsdirektorinnen und -direktoren.
- e. Er übt die Aufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen aus.
- f. Er regelt die Zuständigkeit der Organe und Organisationseinheiten der Psychiatrischen Universitätsklinik zum Erlass von Anordnungen.
- g. Er sorgt für ein angemessenes Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem.
- h. Er erlässt sein Organisationsreglement, das Spitalstatut, das Personalreglement, das Finanzreglement, die Taxordnung sowie weitere Reglemente.

b. Unternehmensstrategie

#### § 13. Der Spitalrat

- a. setzt die vom Regierungsrat beschlossene Eigentümerstrategie um und erstattet der Direktion Bericht darüber.
- b. legt die Unternehmensstrategie fest.

c. Leistungsaufträge

#### § 14. Der Spitalrat

- a. ist verantwortlich für die Erfüllung der Leistungsaufträge des Kantons,
- b. schliesst Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen Direktionen des Regierungsrates ab,
- c. legt die weiteren Leistungen gemäss § 4 Abs. 3 fest.

d. Berichtserstattung

§ 15. Der Spitalrat verabschiedet zuhanden des Regierungsrates den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts.

### **D. Geschäftsleitung**

§ 16. <sup>1</sup> Die Geschäftsleitung ist das operative Führungsorgan der Psychiatrischen Universitätsklinik und vertritt diese gegen aussen.

<sup>2</sup> Die Spitaldirektorin oder der Spitaldirektor hat den Vorsitz der Geschäftsleitung. Sie oder er ist gegenüber den weiteren Geschäftsleitungsmitgliedern in den Bereichen Versorgung und Spitalbetriebsweisungsbefugt.

### <sup>3</sup> Die Geschäftsleitung

- a. stellt die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung sicher,
- b. erstellt den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts zuhanden des Spitalrates,
- c. erstellt die Finanzplanung zuhanden des Spitalrates,
- d. führt alle Geschäfte, die keinem anderen Organ übertragen sind.

## **E. Personal**

§ 17. <sup>1</sup> Die Arbeitsverhältnisse sind öffentlich-rechtlich. Um ausserordentlich qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen oder zu erhalten, können in Einzelfällen Arbeitsverträge nach Privatrecht abgeschlossen werden. Arbeitsverhältnis

<sup>2</sup> Für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal gelten die für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen. Das Personalreglement kann davon abweichen, soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist.

§ 18. Die Erwirtschaftung und die Verwendung von ärztlichen Zusatzhonoraren richten sich nach dem Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare vom 12. Juni 2006\*. Ärztliche Zusatzhonorare

*\*Koordinationsbedarf mit Vorlage 5244 Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare*

§ 19. <sup>1</sup> Das Personal wird bei der Stiftung BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich versichert. Berufliche Vorsorge

<sup>2</sup> Die Assistenz- und Oberärztinnen und Assistenz- und Oberärzte sowie die Assistentinnen und Assistenten und Oberassistentinnen und Oberassistenten werden in der Regel bei der Vorsorgestiftung Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte (VSAO) versichert.

## **F. Mittel**

§ 20. <sup>1</sup> Der Kanton stellt der Psychiatrischen Universitätsklinik ein Dotationskapital zur Verfügung. Dotationskapital und weitere staatliche Mittel

<sup>2</sup> Der Kantonsrat beschliesst die Erhöhung oder Senkung des Dotationskapitals.

<sup>3</sup> Der Kanton kann der Psychiatrischen Universitätsklinik für bestimmte Zwecke weitere Mittel zur Verfügung stellen. Diese gelten als neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006.

Fremdmittel § 21. Die Psychiatrische Universitätsklinik darf in dem in der Eigentümerstrategie festgelegten Rahmen Fremdmittel aufnehmen.

Baurechte § 22. <sup>1</sup> Der Kanton räumt der Psychiatrischen Universitätsklinik an den von ihr für die Erfüllung des gesetzlichen Zweckes benötigten Grundstücken Baurechte ein.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bezeichnet die betroffenen Grundstücke und regelt die Einzelheiten der Baurechte vertraglich.

## **G. Planung und Rechnungslegung**

Immobilienplanung § 23. Die Psychiatrische Universitätsklinik koordiniert die Planung ihrer Immobilien mit der strategischen Immobilienplanung des Regierungsrates.

Finanzplanung § 24. <sup>1</sup> Die Psychiatrische Universitätsklinik erstellt jährlich eine mittelfristige Planerfolgsrechnung und eine mittelfristige Planbilanz.

<sup>2</sup> Sie informiert den Regierungsrat darüber.

Rechnungslegung § 25. <sup>1</sup> Die Psychiatrische Universitätsklinik führt ihre Rechnung nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard. Der Regierungsrat legt den Standard fest.

<sup>2</sup> Für jeden Drittmittelkredit wird eine separate Rechnung geführt.

## **H. Rechtspflege**

§ 26. <sup>1</sup> Anordnungen der Spitaldirektorin oder des Spitaldirektors und der Geschäftsleitung können mit Rekurs beim Spitalrat angefochten werden.

<sup>2</sup> Anordnungen des Spitalrates können mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.



## I. Schluss- und Übergangbestimmungen

- § 27. <sup>1</sup> Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes
- a. führt die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt den Betrieb der bisherigen Psychiatrischen Universitätsklinik weiter,
- b. gehen die vom Kanton auf den Namen der bisherigen Psychiatrischen Universitätsklinik begründeten Rechte und eingegangenen Pflichten sowie das Eigentum an den Bauten, Anlagen und Betriebs-einrichtungen auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt über,
- c. gehen die Rechtsverhältnisse, welche die bisherige Psychiatrische Universitätsklinik betreffen, insbesondere die Anstellungsverhältnisse mit dem Personal, auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt über.
- <sup>2</sup> Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes
- a. legt der Regierungsrat die Eröffnungsbilanz fest,
- b. wählt der Regierungsrat den Spitalrat, dessen erste Amtsperiode am ..... endet.
- § 28. Die zum Zeitpunkt der Einräumung der Baurechte gemäss § 22 auf den betroffenen Grundstücken stehenden Bauten und Anlagen werden der Psychiatrischen Universitätsklinik zum Buchwert zu Eigentum übertragen.
- § 29. <sup>1</sup> Der Regierungsrat legt in der Eröffnungsbilanz eine Eigenkapitalquote von höchstens 60% fest.
- <sup>2</sup> Die Werte gehen zum Buchwert auf die Psychiatrische Universitätsklinik über.
- <sup>3</sup> Sie werden bis zum Erreichen der Eigenkapitalquote als Dotationskapital eingebracht oder der Reserve zugewiesen. Im übersteigenden Betrag werden sie gegen eine Darlehensforderung des Kantons übertragen. Eine zusätzliche Bareinlage ist ausgeschlossen.
- § 30. <sup>1</sup> Das Darlehen gemäss § 29 Abs. 3 wird zum internen Zinssatz des Kantons verzinst.
- <sup>2</sup> Die jährliche Amortisation des Darlehens entspricht mindestens dem Wertverlust der Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen bei Anwendung branchenüblicher Abschreibungssätze. Darüber hinausgehende Amortisationen sind unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 30 Tagen auf Ende eines Monats zulässig.
- § 31. Bis zum Erlass neuer Regelungen gelten die bisherigen Verordnungen und Reglemente.

Betriebs-  
übernahme

Bewertung der  
Immobilien

Eröffnungs-  
bilanz

Verzinsung und  
Amortisation

Weitergeltung  
bisherigen  
Rechts

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## **Weisung**

### **1. Vorbemerkungen**

Mit Beschluss vom 18. Juni 2014 (Nr. 705/2014) hat der Regierungsrat im Grundsatz entschieden, dass die kantonalen psychiatrischen Kliniken verselbstständigt werden sollen. Er führt damit die Entwicklung bei den kantonalen Spitälern fort, die er bereits 2007 mit der Verselbstständigung des Kantonsspitals Winterthur und des Universitätsspitals eingeleitet hat. Vor dem Hintergrund der neuen Spitalfinanzierung sollen nun die Rollenkonflikte des Kantons und der Handlungsspielraum der kantonalen Spitäler systematisch und gesamthaft geklärt und bereinigt werden. Dazu sollen die nichtuniversitären kantonalen Spitäler in eine privatrechtliche Rechtsform übergeführt werden, während die universitären Spitäler (Universitätsspital und Psychiatrische Universitätsklinik Zürich) als öffentlich-rechtliche Anstalten einen angemessenen Autonomiegrad erhalten sollen.

Die Gesundheitsdirektion ist mit dem genannten Regierungsratsbeschluss u. a. beauftragt worden, den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (KJPD) mit der Psychiatrischen Universitätsklinik (PUK) zusammenzulegen. Dies ist auf den 1. Januar 2016 erfolgt. In einem nächsten Schritt soll nun die PUK in der Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt verselbstständigt werden.

Der Regierungsrat hat mit seinem Beschluss bereits auch den Autonomiegrad der zukünftigen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt abgesteckt. Aufgrund dieser Eckwerte ist für die PUK der vorliegende Verselbstständigungserlass erarbeitet worden.

Eine gleichartige Verselbstständigung, wie sie mit der vorliegenden Gesetzesvorlage für die PUK angestrebt wird, hat im Jahr 1998 für die Universität und 2007 für das Universitätsspital Zürich (USZ) stattgefunden. Die Position, die Bedeutung und die Aufgaben der PUK (einschliesslich KJPD) als Universitätsklinik im Fachbereich Psychiatrie sind mit jenen des USZ im Bereich der Akutomatik weitgehend vergleichbar. Aus diesem Grund lehnt sich die Gesetzesvorlage zur Auslagerung der PUK eng an dem für das USZ gewählten Modell, das der-

zeit mit der Übertragung der Spitalimmobilien aktualisiert wird, an Abweichungen sind ausschliesslich dort vorgesehen, wo sich diese aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergeben.

## **2. Zusammenfassung**

Die psychiatrische Versorgung der Bevölkerung im Kanton Zürich ist heute auf hohem Niveau gewährleistet und der Kanton Zürich ist in der psychiatrischen Lehre und Forschung sehr gut positioniert. Eine Schlüsselrolle spielt hierin die PUK. Sie stellt einen erheblichen Teil der regionalen und überregionalen psychiatrischen Grund- und Spezialversorgung sicher. Im ambulanten Bereich erfolgt die Versorgung subsidiär zu den privaten Psychiatrie-Praxen und in enger Zusammenarbeit mit diesen. Im tagesklinischen und stationären Bereich wird zur Sicherstellung einer integrierten Behandlung die Vernetzung zu vor- und nachgelagerten Leistungsanbietenden und weiteren am Behandlungsprozess Beteiligten gepflegt.

Die Rahmenbedingungen der stationären Spitalversorgung haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Die Spitalwahlfreiheit der Patientinnen und Patienten ist heute schweizweit gewährleistet und die Spitäler werden leistungsorientiert finanziert. Die Spitäler haben vielfältige Rechtsformen und Trägerschaften und stehen zueinander in einem regulierten Wettbewerb hinsichtlich der Qualität der Leistungen, der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und der Attraktivität für die Patientinnen und Patienten. Durch die Leistungsabgeltung mit Vollpauschalen, die auch die Anlagenutzungskosten beinhalten, ist auch im Infrastrukturbereich zunehmend ein unternehmerisches Handeln gefordert.

Die kantonalen Spitäler sind Teil eines vergleichsweise stark regulierten und von politischen Prozessen abhängigen Systems und sind in ihrem unternehmerischen Handeln eingeschränkt. Der Kanton sieht sich seinerseits als Leistungseinkäufer, Regulator und gleichzeitig Betreiber von Spitälern Rollenkonflikten gegenüber, die sich in der Folge der neuen Spitalfinanzierung zugespitzt haben.

Aufgrund des veränderten Umfelds hat der Regierungsrat die Positionierung der kantonalen Spitäler überprüft. Bei den nichtuniversitären Spitälern (Kantonsspital Winterthur und Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland) strebt er die Umwandlung in privatrechtliche Aktiengesellschaften an. Bei den universitären Spitälern, bei denen sich der klinische Versorgungsauftrag mit dem universitären Lehr- und Forschungsauftrag verbindet, sieht er die Rechtsform der selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts vor.

Für die PUK hat der Regierungsrat im Juni 2014 den grundsätzlichen Rahmen der Verselbstständigung abgesteckt (RRB Nr. 705/2014). Zur Stärkung der universitären Psychiatrie, zur besseren Vernetzung zwischen Jugend- und Erwachsenenpsychiatrie sowie zur Gewinnung von Synergien wurden in einem ersten Schritt der KJPD und die PUK auf den 1. Januar 2016 zusammengelegt. In einem weiteren Schritt soll nun die PUK (einschliesslich der Kinder- und Jugendpsychiatrie) in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt werden. Damit wird die PUK dem Universitätsspital und der Universität gleichgestellt sein.

Die selbstständige Anstalt soll den bisherigen Zweck der PUK weiter verfolgen. Sie soll der medizinisch-psychiatrischen Versorgung dienen, die Forschung und Lehre der Hochschulen und die Aus-, Weiter- und Fortbildung in Berufen des Gesundheitswesens unterstützen. Die Verselbstständigung führt in diesem Bereich – wie auch bei den Leistungsaufträgen, die der Kanton der PUK vergibt – zu keinen Veränderungen.

Die Organisation und die Führungsstruktur sollen derart ausgestaltet werden, dass die Handlungsfähigkeit des Unternehmens gewährleistet ist und Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen übereinstimmen. Die Führungsorganisation soll die staatliche Steuerung der Anstalt im notwendigen Mass gewährleisten. Dazu setzt der Regierungsrat einen Spitalrat für die unternehmensstrategische Führung der Anstalt ein. Die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion des Regierungsrates soll im Spitalrat mit beratender Stimme vertreten sein.

Ein zentrales Element der kantonalen Steuerung und des kantonalen Controllings ist die Eigentümerstrategie, die der Regierungsrat für die PUK festlegt. Darin werden wichtige strategische Eck- und Zielwerte vorgegeben, über deren Umsetzung der Spitalrat dem Regierungsrat jährlich Bericht erstattet. Die Eigentümerstrategie ist zugleich ein Instrument des kantonalen Risikomanagements und enthält entsprechende Vorgaben an den Betrieb.

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt PUK ist der Oberaufsicht des Kantonsrates unterstellt und die kantonale Finanzkontrolle ist als Revisionsstelle zuständig.

Die PUK soll auch als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt weiterhin dem kantonalen Personalrecht unterstehen. Unverändert bleibt auch die berufliche Vorsorge. Um dennoch auch im Personalbereich die notwendige unternehmerische Autonomie zu schaffen und insbesondere die Konkurrenzfähigkeit der PUK im Arbeitsmarkt sicherzustellen, kann das Personalreglement abweichende Regelungen in Einzelfällen vorsehen.

Die PUK muss als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt in ausreichendem Mass über die Mittel verfügen, die zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendig sind. Dazu wird sie mit einem Dotationskapital ausgestattet und die Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen werden ihr zu Eigentum übertragen. Auf den zum Betrieb notwendigen Grundstücken werden der PUK Baurechte eingeräumt. Der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke. Bei der Festlegung der Eröffnungsbilanz wird eine Eigenkapitalquote angestrebt, die der PUK eine angemessene wirtschaftliche Ausgangslage für den weiteren Betrieb verschafft. Künftige Investitionen in die Infrastruktur (z. B. Neubauten, Sanierungen usw.) sind ein wesentliches Element der Unternehmensstrategie. Die PUK soll diese weitgehend in eigener Verantwortung tätigen können und muss daher über die notwendige Finanzkompetenz verfügen. Zur Finanzierung der Investitionen kann die PUK in dem in der Eigentümerstrategie vorgegebenen Rahmen Fremdmittel aufnehmen.

### **3. Grundlagen**

#### **3.1 Ausgangslage und Zielsetzung**

Das Gesundheitswesen und die psychiatrische Versorgung haben sich in den letzten Jahrhunderten tiefgreifend verändert. Während in den Anfängen eher die Verwahrung von kranken, behinderten, betagten und mittellosen Menschen sowie die Absonderung bei ansteckenden Krankheiten im Vordergrund standen, entwickelten sich im 19. Jahrhundert erste Ansätze einer staatlichen Gesundheitsversorgung. Mit der Eröffnung der psychiatrischen Anstalten in Rheinau (1867) und Zürich (1870) standen im Kanton Zürich erstmals stationäre Institutionen für die Behandlung und Betreuung von psychisch Kranken zur Verfügung. Die psychiatrische Anstalt Burghölzli ist seit Beginn ihres Bestehens ein universitäres Spital.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden in der Psychiatrie zahlreiche neue diagnostische und therapeutische Verfahren entwickelt. Zugleich wurde mit der Psychiatriereform eine möglichst wohnort- und alltagsnahe, vorzugsweise ambulante Behandlung eingeführt. Gleichzeitig differenzierte sich die Psychiatrie in verschiedene Spezialgebiete sowohl entlang psychiatrischer Störungsbilder als auch entlang von Altersgruppen (Kinder- und Jugendpsychiatrie, Erwachsenenpsychiatrie, Alterspsychiatrie). Dies hatte einen starken Rückgang der stationären Behandlungskapazitäten und den gleichzeitigen Ausbau von ambulanten und tagesklinischen Angeboten zur Folge. In der der-

zeit gültigen Fassung der Spitalliste Psychiatrie vom 1. Januar 2016 werden in der Erwachsenenpsychiatrie elf, in der forensischen Psychiatrie ein und in der Kinder- und Jugendpsychiatrie sechs Listenspitäler geführt. Das stationäre Leistungsvolumen der psychiatrischen Listenspitäler im Kanton Zürich im Bereich der Psychiatrie lag 2014 bei rund 480 000 Pflēgetagen (vgl. zur ausführlichen Darstellung der Geschichte der Gesundheitsversorgung und der psychiatrischen Versorgung im Kanton Zürich RRB Nr. 705/2014).

Die PUK stellt die psychiatrische Grundversorgung für rund 500 000 Einwohnerinnen und Einwohner im Raum Zürich sicher und erbringt verschiedene überregionale spezialisierte Leistungen. Sie ist in die vier strategischen Geschäftsfelder Erwachsenenpsychiatrie, Alterspsychiatrie, forensische Psychiatrie und Kinder- und Jugendpsychiatrie gegliedert. Sie betreibt neben dem Hauptstandort in Zürich-Lengg weitere Standorte wie das Gerontopsychiatrische Zentrum Hegibach, das Zentrum für Soziale Psychiatrie (Ambulatorium und Tagesklinik Heliosstrasse, Nachtklinik Villa Klus, Kriseninterventionsstation stationär und ambulant, Akut-Tagesklinik), das Zentrum für Abhängigkeitserkrankungen und die Ambulatorien Oerlikon und Limmattal. In Rheinau befinden sich das Zentrum für Forensische Therapien und das Zentrum für Integrative Psychiatrie. Im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie besteht das heutige Angebot aus einer Poliklinik, zwei Tageskliniken, zwei stationären Akutabteilungen für Jugendliche, der Kinderstation Brüschtal und sieben Regionalstellen (Bülach, Dietikon, Horgen, Uster, Wetzikon, Winterthur, Zürich Nord).

Die PUK ist der universitären Lehre und Forschung verbunden. Heute sind an der PUK vier Ordinariate angesiedelt. Rund 55 Mitarbeitende der Universität sowie rund 25 drittmittelfinanzierte wissenschaftliche Mitarbeitende betreiben an der PUK eine hochstehende Forschung und Lehre.

Die PUK ist heute Teil der Gesundheitsdirektion. Diese hat nicht nur Aufsichtsfunktion, sondern unmittelbares Weisungsrecht. Die PUK ist als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt unmittelbar dem kantonalen Personal- und Finanzrecht unterstellt. Als Amtsstelle kann sie über Investitionen in ihre bauliche Infrastruktur nicht in eigener Verantwortung entscheiden und ist gesamthaft betrachtet in ihrer operativen Handlungsfreiheit stark eingeschränkt.

Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) erfuhr mit der Revision vom 21. Dezember 2007 eine für die Spitalfinanzierung grundlegende Veränderung. Ziel war vor allem die Verbesserung der Kostentransparenz und die Stärkung des Wettbewerbs unter den Leistungserbringern. Durch die Einführung von leistungsorientierten Pauschalen zur Abgeltung von stationä-

ren Leistungen wurden die Anreize für wirtschaftliches Handeln verstärkt: Die Mittel folgen gleichsam den Patientinnen und Patienten, die ihren Behandlungsort unter den Listenspitälern in der ganzen Schweiz frei wählen können. Die Pauschalen umfassen die Vollkosten der Leistungserbringung einschliesslich der Anlagenutzungskosten. Die Tariffhöhe muss sich an den Kosten derjenigen Spitäler orientieren, welche die Leistungen in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen. Damit herrscht heute ein regulierter Wettbewerb unter den Leistungserbringern. Die Spitäler stehen mehr denn je unter dem Anreiz, qualitativ gute Leistungen kostengünstig anzubieten. Dies bedeutet, dass sie ihr Handeln konsequent an unternehmerischen Prinzipien ausrichten müssen. Um im Wettbewerb bestehen zu können, müssen sie flexibel und rasch auf sich ändernde Rahmenbedingungen und auf unternehmerische Herausforderungen reagieren können.

Die KVG-Revision bedingte auch grundlegende Änderungen der kantonalen Spitalplanung und -finanzierung und somit eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung. Bei der Ausarbeitung des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG; LS 813.20) vom 2. Mai 2011 verfolgte der Kanton Zürich das Ziel, allen Listenspitälern vergleichbare Ausgangslagen («gleich lange Spiesse») zu verschaffen und den erforderlichen Spielraum für innovative Lösungen im Wettbewerb zu gewähren. Gleichzeitig bedurfte es Regelungen, die verhindern, dass die Listenspitäler ihr Angebot auf gewinnbringende Leistungsbereiche beschränken. Insgesamt schafft das SPFG Rahmenbedingungen, welche die Versorgung sicherstellen und die den Spitälern Anreize setzen, ihre Angebote im Wettbewerb patientengerecht, effizient und kostengünstig zu gestalten.

Diesen nationalen und kantonalen Regelungen unterstehen auch die kantonalen Spitäler, die somit ebenfalls gefordert sind, sich stärker unternehmerisch auszurichten. Dies steht zunehmend im Widerspruch mit deren engen Einbindung in die Strukturen und Abläufe der kantonalen Verwaltung. Vor diesem Hintergrund haben Kantonsrätin Regine Sauter, Kantonsrat Willy Haderer und Kantonsrätin Eva Gutmann am 5. Juli 2010 eine Motion betreffend Verselbstständigung der Psychiatrie eingereicht (KR-Nr. 201/2010). Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesrevision zu unterbreiten, welche die Ausgliederung der kantonalen psychiatrischen Kliniken und deren Überführung in eine rechtlich selbstständige Organisation zum Inhalt hat. Die Begründung lautet wie folgt:

«Nach der Verselbstständigung des Universitätsspitals und des Kantonssspitals Winterthur bleiben die Kliniken und Spitäler im psychiatrischen Bereich als einzige Spitäler Bestandteil der kantonalen Verwaltung.

Diese Lösung ist nicht optimal, verhindert sie doch ein flexibleres und selbstständiges Handeln der psychiatrischen Kliniken im gesundheitspolitischen Umfeld. Gerade im Hinblick auf die Einführung der DRG und der damit verbundenen Spitalplanung braucht es für die einzelnen Kliniken mehr Marktfreiheit. Mit den in den vergangenen Jahren und Monaten durchgeführten organisatorischen Verbesserungen, z. B. Bildung der Versorgungsregion Winterthur – Zürcher Unterland, bestehen nun sehr gute Voraussetzungen für eine Ausgliederung der psychiatrischen Spitäler aus der kantonalen Verwaltung und deren Überführung in eine rechtlich selbstständige Struktur. Dass sich auch selbstständige Organisationen in diesem Bereich behaupten können, zeigen die Beispiele erfolgreicher Privatisierungen der Kliniken Schlössli oder Hohenegg.»

Der Kantonsrat hat die Motion KR-Nr. 201/2010 am 27. Juni 2011 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit der Vorlage 5199 betreffend Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG beantragt, die Erledigung der Motion KR-Nr. 201/2010 zur Kenntnis zu nehmen.

### **3.2 Entwicklung in anderen Kantonen**

Die Überprüfung der Rechtsform der öffentlichen Spitäler ist keine zürcherische Besonderheit. Die veränderten Rahmenbedingungen im Spitalbereich führten in vielen Kantonen zu Handlungsbedarf. Dabei zeigt sich, dass die Kantone bei der Verselbstständigung verschiedene Wege gehen:

- Im Kanton Zug wurde im Frühjahr 1999 die Spitalbetriebe Baar-Zug AG zur Führung des Spitals Baar (ursprünglich eine Stiftung) und des Kantonsspitals Zug (ursprünglich eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt) gegründet. Es handelt sich um eine Betriebsaktiengesellschaft; das Eigentum an den Immobilien verblieb beim Staat. Allerdings besteht ein besonderes, langfristiges Mietermodell, bei dem das Spital wesentliche Ausbauten selber bestimmt und finanziert.
- In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft wurden die öffentlichen Spitäler (Universitätsspital Basel, Universitäre Psychiatrische Kliniken Basel, Felix Platter-Spital, Kantonsspital Baselland, Psychiatrie Baselland) 2012 in selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten umgewandelt. Die Bauten wurden den Spitalern übertragen und auf den Grundstücken wurden Baurechte eingerichtet.



- Im Kanton Aargau wurden die drei Kantonsspitäler (Kantonsspital Aarau, Kantonsspital Baden, Psychiatrische Klinik Königsfelden) 2004 in privatrechtliche Aktiengesellschaften umgewandelt. Der Kanton hält mindestens 70% des Aktienkapitals. Der Kanton übertrug den Spitalaktiengesellschaften 2012 die für den Spitalbetrieb notwendigen Spitalliegenschaften einschliesslich der Grundstücke.
- Im Kanton Thurgau ist am 1. Januar 2000 das Gesetz über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten in Kraft getreten. Es regelt die Überführung der vier zuvor als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten betriebenen kantonalen Krankenhäuser in einen kantonalen Spitalverbund in der Form einer Betriebsaktiengesellschaft mit mehreren Betriebsstandorten. Der Kanton hält die Aktien- und Stimmenmehrheit dieser AG. 2014 wurden der Spital Thurgau AG zudem die Immobilien im Baurecht übertragen.
- Im Kanton Bern werden die Regionalen Spitalzentren als privatrechtliche Aktiengesellschaften geführt. Der Kanton hält kapital- und stimmenmässig die Mehrheit. Die Universitären Psychiatrischen Dienste sind heute noch ein Amt der kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion, sollen aber bis Anfang 2017 in eine Aktiengesellschaft übergeführt werden. Das universitäre Inselspital (Universitätsspital Bern) gehört der Inselspital-Stiftung.
- Im Kanton St. Gallen sind der Psychiatrieverbund Nord mit Sitz in Wil und der Psychiatrieverbund Süd mit Sitz in Pfäfers seit 2011 selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons St. Gallen. Das Eigentum an den Immobilien liegt beim Kanton.
- Im Kanton Luzern sind die kantonalen Spitäler seit 2008 unter der Bezeichnung «Luzerner Kantonsspital» und «Luzerner Psychiatrie» in zwei selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zusammengefasst worden. Der Kanton Luzern trat auf 2011 die Spitalgebäude an die Spitäler ab.
- Der Kanton Solothurn hat die öffentlichen Spitäler (Kantonsspital Olten, Bürgerspital Solothurn, Spital Grenchen, Spital Dornach, Solothurnische Höhenklinik Allerheiligenberg, Psychiatrische Dienste des Kantons Solothurn) 2006 unter der Firma «Solothurner Spitäler» in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft eingebracht und dieser 2012 die Immobilien übertragen.
- Im Kanton Graubünden wurden die Psychiatrischen Dienste 2013 zu einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Der Anstalt wurden die Immobilien übertragen und Baurechte eingerichtet.

- Im Kanton Schaffhausen wurden auf 2006 die vorbestehenden kantonalen Krankenanstalten (Kantonsspital, Kantonale Psychiatrische Dienste Schaffhausen) unter dem Namen «Spitäler Schaffhausen» als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammengefasst. Die Immobilien verblieben beim Kanton, werden nun aber im Rahmen einer Baurechtslösung auf die Anstalt übertragen.

### 3.3 Zusammenfassung des Vernehmlassungsergebnisses

Zum Entwurf des Gesetzes über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich hat die Gesundheitsdirektion eine Vernehmlassung durchgeführt und 34 Adressatinnen und Adressaten zur Stellungnahme eingeladen. Von den Angeschriebenen haben 23 inhaltlich geantwortet. Zusätzlich sind zwei unaufgeforderte Stellungnahmen eingetroffen.

Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützen die Gesetzesvorlage für die PUK grundsätzlich. Insbesondere befürworten viele Teilnehmende die Absicht des Regierungsrates, der PUK mehr unternehmerische Freiheit einzuräumen. Ausserdem unterstützen die meisten Interessensgruppen die Anliegen, dass die Rollenkonflikte des Kantons verringert werden sollen, und dass die PUK die Verantwortung für ihre Immobilien erhalten soll.

Die politischen Parteien unterstützen die Vorlage mehrheitlich, äussern jedoch an einzelnen Stellen Bedenken oder fordern Anpassungen. Die SVP hinterfragt vor allem die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat. Sie möchte einige, im Gesetzesentwurf dem Regierungsrat zugeordnete Kompetenzen, dem Kantonsrat übertragen. Die BDP spricht sich gegen eine Immobilienübertragung auf die öffentlich-rechtliche Anstalt zum heutigen Zeitpunkt aus. Die SP anerkennt das Anliegen nach mehr unternehmerischem Spielraum, fordert aber, dass sich die Anstellungsbedingungen des Personals nicht verschlechtern dürften. Zudem verlangt sie die regelmässige Bewilligung der Investitions- und Eigentümerstrategie durch den Kantonsrat. Der FDP hingegen geht die Vorlage nicht weit genug. Sie will für die PUK die Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Auch die Grünliberale Partei möchte eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft und die Ausgestaltung des Personalrechtes nach OR. Sie möchte zudem ökologische Baustandards in der Eigentümerstrategie vorgeben haben.

Der Verband der Gemeindepräsidenten Kanton Zürich (GPV) unterstützt die Vorlage, obwohl die politischen Gemeinden aus seiner Sicht kaum betroffen sind. Die Stadt Zürich ist mit dem Gesetzesent-

wurf grundsätzlich einverstanden, die Eigentümerstrategie müsse jedoch so gestaltet werden, dass eine gute medizinisch-psychiatrische Grundversorgung der Bevölkerung durch die PUK quantitativ und qualitativ weiterhin gewährleistet sei.

Der Verband Zürcher Krankenhäuser (VZK) begrüsst die Vorlage und fordert zudem die Entlassung der PUK aus dem kantonalen Personalrecht. Die Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) ermahnt, dass die Qualität der psychiatrischen Versorgung erhalten bleiben müsse und nicht unter einer hohen Renditeerwartung leiden dürfe. Die Vereinigten Personalverbände des Kantons Zürich (VPV) fordern, dass sich die Arbeitsbedingungen des Personals nicht verschlechtern dürfen. Der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) lehnt die gesamte Verselbstständigung grundsätzlich ab.

Zusammenfassend ergeben die Vernehmlassungsantworten ein ausgewogenes Bild. Die Absicht, der PUK als universitäres kantonales Spital mehr Handlungsspielraum zu gewähren, sie als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt aus der Verwaltung auszugliedern und ihr die Immobilien im Baurecht zu übertragen, wird mehrheitlich unterstützt. Im Übrigen halten sich die Forderung nach mehr bzw. weniger Autonomie für die PUK in etwa die Waage.

Aufgrund der Vernehmlassung wird in der Gesetzesvorlage auf die gegenseitige Einsitznahme in die strategischen Führungsgremien der Universität und der PUK verzichtet. Sodann ist die Weisung an verschiedenen Stellen präzisiert worden. Rückmeldungen zur Eigentümerstrategie werden später bei der Verabschiedung der Eigentümerstrategie durch den Regierungsrat aufgenommen.

#### **4. Rechtsform**

Bereits im Rahmen des *wif!*-Projekts Nr. 064 «Verselbstständigung der kantonalen Akutspitäler» und später bei der Ausformulierung der Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (PCG-Richtlinien) wurden Analysen über mögliche Rechtsformen für ausgelagerte Staatsbetriebe vorgenommen.

Die PCG-Richtlinien enthalten Grundsätze zur Auslagerung von Kantonsaufgaben. Ziel sind eine stimmige und systematische Governance und ein transparenter Umgang mit Auslagerungsprozessen. Daneben erleichtern die Richtlinien die angemessene Steuerung der Beteiligungen des Kantons durch den Regierungsrat, eine zeitgemässe Aufsicht sowie eine bessere Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates.

Die PCG-Richtlinien sehen für ausgelagerte Einheiten die Form der Aktiengesellschaft vor für Einheiten, die

- mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten,
- die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit erfüllen und
- nicht hoheitlich handeln.

Die Form der öffentlich-rechtlichen selbstständigen Anstalt ist vorgesehen für Einheiten die

- Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen,
- hoheitlich handeln,
- Rechtsetzungskompetenzen besitzen oder Aufsichtsleistungen erbringen oder
- über allgemeine Steuermittel oder Gebühren finanziert werden (vgl. PCG-Richtlinie 4).

Die Aktiengesellschaft ist die charakteristische Rechtsform für wirtschaftlich tätige Unternehmen. Sie verfolgt in der Regel wirtschaftliche Ziele, kann aber auch gemeinnützig ausgestaltet sein. Sie hat eigene Rechtspersönlichkeit und ist voll handlungs- und vermögensfähig. Das Gesetz schreibt der Aktiengesellschaft als Organe die Generalversammlung, den Verwaltungsrat und die Revisionsstelle zwingend vor.

Auch die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt zur Verfolgung öffentlicher Aufgaben kann ihre Funktion im Rahmen eines wirtschaftlichen Unternehmens erfüllen. Der Zweck und die Organisation müssen gesetzlich festgelegt werden, wobei der Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung weitgehend frei ist. Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt hat eigene Rechtspersönlichkeit und ist im Rahmen ihrer gesetzlichen Grundlage handlungs- und vermögensfähig. Nach der zürcherischen Ausgestaltung des Gewaltenteilungsprinzips unterstehen mit Staatsaufgaben beauftragte Anstalten der Oberaufsicht des Kantonsrates (Art. 57 KV).

Für die PUK sind gemäss PCG-Richtlinien hinsichtlich ihres klinischen Versorgungsauftrags die Kriterien für die Auslagerung in der Form der Aktiengesellschaft zutreffend, hinsichtlich ihrer universitären Aufgabe jedoch die Kriterien für eine Auslagerung als öffentlich-rechtliche Anstalt. Als Listenspital ist die PUK in einem regulierten Markt tätig und steht im Wettbewerb mit anderen Spitälern. Sie kann wie alle anderen Listenspitäler wirtschaftlich selbstständig bestehen und übt keine hoheitlichen Funktionen aus. In der Rechtsform der Aktiengesellschaft wäre sie aufgrund der betrieblichen Autonomie, der unternehmerischen Handlungsfreiheit und der vielfältigen Finanzierungsmöglichkeiten in hohem Mass wettbewerbsfähig, weshalb diese

Rechtsform bei zahlreichen Spitalverselbstständigungen bevorzugt wurde. Der Kanton würde sich in diesem Fall auf die strategische Steuerung als Eigentümer und die Steuerung durch Leistungsaufträge beschränken. Diesen Weg haben beispielsweise die Kantone Thurgau, Aargau, Zug und Solothurn beschritten.

Als universitäres Spital sind bei der PUK jedoch die klinische Versorgung, die Forschung und Lehre eng miteinander verknüpft und müssen koordiniert werden. Die Leistungen der universitären Medizin einschliesslich der Lehre und Forschung haben zudem weniger Markt-, sondern weitgehend Monopolcharakter. Deshalb soll der Kanton nicht nur die Steuerung der universitären Medizin, sondern auch deren Schlüsselinstitutionen in seiner Hand behalten.

Die PUK ist daher gleich wie das Universitätsspital und die Universität in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt umzuwandeln. Mit der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt kann der PUK ein ausreichender Grad an Autonomie eingeräumt werden. Aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit ist die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Rahmen des Anstaltserlasses rechts- und vertragsfähig (sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber Dritten). Bei entsprechender Ausgestaltung kann die angestrebte Trennung zwischen der betrieblich-operativen und der politisch-strategischen Ebene gut erreicht werden. Die Spitalführung ist bei der selbstständigen Anstalt konsequenterweise nicht mehr der Gesundheitsdirektion zu unterstellen, sondern einem durch den Regierungsrat zu wählenden Spitalrat. Andererseits bleibt die PUK als öffentlich-rechtliche Anstalt in die Aufsichts- und Controllingprozesse des Kantons eingebunden, was die Koordination ihrer Gesundheits- und Bildungsleistungen im Zusammenspiel mit dem Universitätsspital und der Universität erleichtert.

## **5. Grundzüge der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt**

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 705/2014 die Eckwerte für die Umwandlung der PUK in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt festgelegt.

## **5.1 Zweck und Aufgaben der Anstalt**

Bei der Errichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wird ein Bestand an personellen und materiellen Mitteln zusammengefasst und für einen bestimmten Zweck zur Verfügung gestellt. Dieser Zweck bildet die Legitimation für die Zuweisung der staatlichen Mittel an die Anstalt und muss demzufolge hinreichend konkret formuliert sein. Der gesetzlich festgelegte Zweck steckt das Handlungsfeld der Anstalt ab und sollte im Interesse der Konkurrenz- und Entwicklungsfähigkeit einen gewissen Spielraum offenlassen.

Für die PUK steht als Zweck die Weiterführung der bisherigen Leistungen im Bereich der psychiatrischen Versorgung, der universitären Forschung und Lehre sowie der Aus-, Weiter- und Fortbildung im Vordergrund, wobei der psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung Vorrang zukommt.

Im Rahmen des Anstaltszwecks werden die Aufgaben der PUK durch staatliche Leistungsaufträge festgelegt. Diese ergeben sich im Bereich der Gesundheitsversorgung aus der eidgenössischen und kantonalen Gesundheits- und Sozialversicherungsgesetzgebung und insbesondere aus der kantonalen Spitalplanung. Neben den Leistungsaufträgen im Rahmen der kantonalen Spitalisten sind weitere Leistungsaufträge bzw. -vereinbarungen im medizinischen oder im Bildungsbereich möglich.

Mit der Verselbstständigung wird eine Ausweitung des Handlungsspielraums der PUK angestrebt. Es wird daher zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, ausserhalb des Grundauftrags weitere Leistungen zu erbringen. Es dürfen damit aber weder die staatlichen Leistungsaufträge infrage gestellt noch damit verknüpfte Auflagen umgangen werden.

## **5.2 Organisation, staatliche Mitwirkung und politische Steuerung**

Die PUK soll als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt in organisatorischer Hinsicht so ausgestaltet werden, dass sie langfristig handlungsfähig und in der Lage ist, den Zweck und den Leistungsauftrag bestmöglich zu erfüllen. Es geht insbesondere darum, die Strukturen, Abläufe, Kompetenzen und Verantwortungen so aufeinander abzustimmen, dass die Anstalt den wesentlichen Anspruchsträgern gerecht wird und gleichzeitig führbar und wettbewerbsfähig ist. Diese Herausforderung stellt sich in gleicher Weise im privaten Gesellschaftsrecht, insbesondere bei der Ausgestaltung grösserer Aktiengesellschaften. Es liegt nahe, sich bei der Ausgestaltung der Organisation der PUK an

den im Gesellschaftsrecht bewährten Lösungen zu orientieren. Im Unterschied zum privaten Unternehmen sind bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt allerdings auch die Kompetenzabgrenzung zum Staat sowie die Anforderungen an eine wirksame politische Steuerung zu berücksichtigen. Zudem hat die künftige Organisation der Anstalt im Hinblick auf die Zielsetzung der Verselbstständigung eine Entflechtung der politischen, unternehmensstrategischen und operativen Ebenen zu bewirken.

Die Lösungsansätze des Gesellschaftsrechts gehen regelmässig von einer zweischichtigen Führungsstruktur aus, was unternehmensintern die Zuweisung der operativen Führungsverantwortung und der unternehmensstrategischen Führung bzw. betrieblichen Aufsicht an zwei getrennte Organe bedingt. Auch bei der Organisation der PUK wird eine möglichst weitgehende Rollenteilung zwischen strategischer Führung und betrieblicher Aufsicht auf der einen Seite und operativer Geschäftsführung auf der anderen Seite angestrebt. Durch eine Bündelung der operativen Führung beim geschäftsführenden Organ kann diesem jene starke Stellung verschafft werden, die für die Führung eines Spitals von der Grösse der PUK mit ihren komplexen Strukturen und den gelegentlich auch gegenläufigen Interessen ihrer Teilbereiche unerlässlich ist. Aus diesem Grund wird bei der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt PUK einer zweischichtigen Führungsstruktur der Vorzug gegeben, bei der das strategische Führungsorgan in Analogie zum schweizerischen Aktienrecht auf einen Kernbereich von unentziehbaren und undelegierbaren Aufgaben begrenzt wird, während das operative Führungsgremium die umfassende Verantwortung für die Geschäftsführung trägt. Gleichzeitig werden geeignete Instrumente zur Verfügung gestellt, mit denen die politische Steuerung hinreichend gewahrt ist, wobei jedoch vermieden werden soll, dass die Politik direkt in die Betriebsführung eingreift.

### **5.2.1 Führungsorganisation**

Die Führungsorganisation soll die Handlungsfähigkeit der PUK als Unternehmen bestmöglich gewährleisten und dem Betrieb eine hohe Managementkompetenz sichern. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sollen klar und widerspruchsfrei zugeordnet sein. Im Weiteren ist eine geeignete Koordination mit der Universität sicherzustellen.

Für die PUK als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt sind ein Spitalrat im Sinne eines Verwaltungsrates und eine Geschäftsleitung unter dem Vorsitz einer Spitaldirektorin oder eines Spitaldirektors (CEO) als geschäftsführendes Organ vorgesehen. Der Spitalrat gibt die Unternehmensstrategie vor, stellt die Verbindung zwischen der

Anstalt und dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung sicher und überwacht die Führung der Anstaltsgeschäfte durch die Geschäftsleitung. Zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügt er über wirksame Aufsichtsinstrumente wie z.B. Informations-, Einsichts- und Auskunftsrechte, die Abnahme von Rechenschaftsberichten, die Wahlkompetenz gegenüber der Geschäftsleitung (Ernennung bzw. Abberufung der Geschäftsleitungsmitglieder) oder die Erlasskompetenz bzw. Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalte für bestimmte anstaltsinterne Regelungen. Eine Geschäftsführungsfunktion des Spitalrates ist hingegen ausgeschlossen. Die Spitaldirektorin oder der Spitaldirektor (CEO) und die Geschäftsleitung ihrerseits bedürfen zur Erfüllung der ihnen zugeordneten Aufgaben einer umfassenden Entscheidungsbefugnis und einer klar geregelten Weisungsbefugnis im Bereich der Alltagsgeschäfte, einer angemessenen Finanzkompetenz und der umfassenden Zuständigkeit für alle Geschäfte, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen sind. Als Gegengewicht zu den weitreichenden Kompetenzen hat die Geschäftsleitung eine umfassende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Spitalrat. Die Geschäftsleitung der PUK ist aufgrund der im Vergleich zum USZ einfacheren Betriebsorganisation gesetzlich schlanker geregelt als die Spitaldirektion des USZ.

### **5.2.2 Staatliche Mitwirkung und politische Steuerung**

Die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung liegt weiterhin in der Verantwortung des Kantons. Sie erfolgt in erster Linie über die Steuerungsinstrumente der Spitalplanung und der Leistungsaufträge. Diese Instrumente greifen gegenüber allen Leistungserbringern, mit hin auch gegenüber der verselbstständigten PUK.

Da die PUK aber in der psychiatrischen Lehre und Forschung und in einzelnen Bereichen der Versorgung wie zum Beispiel der forensischen Psychiatrie eine monopolartige Stellung einnimmt, muss auch nach der Verselbstständigung eine hinreichende politische Steuerung und Kontrolle sichergestellt sein.

Hier ist als Erstes die Kompetenz zur Besetzung des Spitalrates zu regeln. Aufgrund dessen Funktion als Bindeglied zwischen der Anstalt und dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung wird die Wahlkompetenz für den Spitalrat dem Regierungsrat zugeordnet. Damit wird sichergestellt, dass der Regierungsrat geeignete Fachleute ernennen, diese bei einer unbefriedigenden Entwicklung der Anstalt aber auch ersetzen und damit in die Verantwortung nehmen kann. Da der Regierungsrat als Vertreter der Trägerschaft der PUK handelt, liegt es in seinem Interesse und in seiner Verantwortung, mit einer geeigneten Zusammensetzung des Spitalrates ein bestmögliches Funktionieren der Anstalt zu



gewährleisten. Es wird darauf verzichtet, den Handlungsspielraum des Regierungsrates bei der Auswahl der Mitglieder des Spitalrates gesetzlich einzuschränken. Gemäss seinen Richtlinien zur Public Corporate Governance wird der Regierungsrat Anforderungsprofile für die Spitalratsmitglieder festlegen.

Eine direkte staatliche Mitwirkung durch die Einsitznahme im Spitalrat ist mit Zielkonflikten behaftet. Sie kann der verstärkten Wahrung der öffentlichen Interessen bei der Festlegung und Umsetzung der Anstaltspolitik dienen, führt aber gleichzeitig auch zu einer Mitverantwortung des Staates für die Führung der Anstaltsgeschäfte. Insbesondere bei einer Einbindung der staatlichen Vertretung in die Entscheidungsverantwortung entsteht ein Rollenkonflikt, indem die staatlichen Vertreterinnen und Vertreter einerseits die unternehmerischen Interessen der Anstalt und andererseits die öffentlichen Interessen gegenüber der Anstalt zu vertreten haben. Dieser Konflikt kann weitgehend vermieden werden, wenn die staatliche Vertretung mit beratender Stimme Unterstützung bietet. Es ist deshalb vorgesehen, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion des Regierungsrates nur mit beratender Stimme im Spitalrat der PUK Einsitz nimmt. Im Gegenzug sind Genehmigungsvorbehalte des Regierungsrates für das Spitalstatut und das Personalreglement vorgesehen.

### **5.2.3 Abstimmung mit der Universität und der universitären Medizin**

Bei universitären Spitälern sind die Patientenversorgung und die Lehre und Forschung eng miteinander verzahnt. Mit den Aufgaben der PUK im Bereich der Lehre und Forschung entsteht ein Bedarf nach Koordination mit der Universität und der universitären Medizin insgesamt. Der Kanton hat ein Interesse an einem koordinierten Wirken der universitären Institutionen, damit die führende Position der universitären Medizin am Standort Zürich erhalten und ausgebaut werden kann.

Durch das zwischen Universität und PUK koordinierte Berufungsverfahren und die Personalunion der Ordinarii und Klinik-Direktorinnen oder -Direktoren der PUK ist diese Verschränkung von klinischer Versorgung, Forschung und Lehre zweckmässig personell und organisatorisch verwirklicht. Im Weiteren wird die Koordination zwischen der PUK und der Universität durch die strategische Koordination im Rahmen des Projektes UMZH sichergestellt.

### **5.3 Personalstatut**

Ein weiteres wesentliches Element der unternehmerischen Autonomie besteht im Festlegen der Personalpolitik (Personalsystem, Personalprozesse, Personalmanagement). Dies gilt insbesondere für grosse Dienstleistungsbetriebe mit einem hohen Personalkostenanteil. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt untersteht die PUK hier unabhängig von der Rechtsnatur der Anstellungsverhältnisse gewissen grundsätzlichen Einschränkungen, indem sie als (ausgelagerte) Verwaltungseinheit in jedem Fall an rechtsstaatliche und verfassungsmässige Grundsätze wie z. B. das Legalitätsprinzip, das Verhältnismässigkeits- und Gleichbehandlungsgebot oder das Willkürverbot gebunden ist.

In der PUK als selbstständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt sollen die Anstellungsverhältnisse weiterhin öffentlich-rechtlicher Natur sein. Dies entspricht auch der Regelung beim USZ. Grundsätzlich werden die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes angewandt, unter Vorbehalt von abweichenden Regelungen im anstaltsinternen Personalreglement. Diese Abweichungen, die in Einzelfällen auch privatrechtliche Anstellungsverhältnisse umfassen können, sollen der PUK die Möglichkeit geben, als konkurrenzfähiger Arbeitgeberin schwer rekrutierbarem Personal marktgerechte Anstellungsbedingungen anbieten zu können. Da solche Regelungen sowohl von wirtschaftlicher wie auch von politischer Bedeutung sein können, ist die Genehmigung des Personalreglements durch den Regierungsrat vorgesehen. Im Bereich der beruflichen Vorsorge ergeben sich für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PUK keine Änderungen.

### **5.4 Mittel und Finanzierung**

Die PUK ist für eine bestmögliche Zweck- und Auftragserfüllung und ihr Bestehen im wettbewerblichen Umfeld darauf angewiesen, dass sie mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist, und dass ihre Leistungen angemessen abgegolten werden. Art und Umfang dieser Mittel sowie die Kompetenz zu deren Verwendung prägen die Anstaltsautonomie wesentlich. Es geht hier einerseits um die Frage eines Grundkapitals, d. h. von langfristigen Mitteln, die der PUK zur Verfügung gestellt werden. Im Weiteren muss auch die Möglichkeit zur Fremdmittelaufnahme bzw. Reservenbildung geklärt werden.

Die Änderung in der Spitalfinanzierung hat zur Folge, dass die Spitäler seit 2012 ihren gesamten Aufwand im Bereich der Versorgung direkt und vollständig über die Erträge aus der Leistungserbringung – das heisst über stationäre Pauschalen und ambulante Einzelleistungstarife (zuzüglich Zusatzversicherungs- und Nebenerträge) – decken müssen. In den Leistungsentgelten nicht enthalten sind lediglich die Kosten für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Diese werden von der öffentlichen Hand separat subventioniert. Eine Subventionierung von Investitionen ist in diesem System nicht mehr vorgesehen; die Spitäler finanzieren ihre Investitionsvorhaben vielmehr mit eigenen bzw. selbst erwirtschafteten Mitteln (Grundkapital, Reserven) oder mit Krediten und Anleihen Dritter. Die Verzinsung und Rückzahlung dieser Kredite und Darlehen tätigen sie mit den erwirtschafteten Erträgen.

#### **5.4.1 Grundkapital**

Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten können über ein Grundkapital (Dotationskapital) verfügen, das als Bar- oder Sacheinlage oder als Kombination davon eingebracht werden kann. Als Sacheinlage kommt insbesondere die Übertragung der Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen infrage. Allerdings ergibt sich daraus für die Anstalt hinsichtlich unmittelbarer Liquidität kein zusätzlicher Spielraum. Demgegenüber erhält die Anstalt mit einem bar eingebrachten Dotationskapital flüssige Mittel, die sie im Rahmen der Finanzkompetenz grundsätzlich frei einsetzen kann. So wurde z. B. bei der Verselbstständigung des Universitätsspitals ein bar eingelegtes Dotationskapital von 5 bis höchstens 50 Mio. Franken vorgesehen.

Das Grundkapital der PUK wird zum grössten Teil durch die Übertragung der Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen geäußert und vom Regierungsrat im Rahmen der Eröffnungsbilanz festgelegt werden. Inwieweit der PUK zum Zeitpunkt der Verselbstständigung hinreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen, wird unter Berücksichtigung des bis zu diesem Zeitpunkt laufenden Geschäftsgangs und des entsprechenden Stands der Rücklagen zu prüfen sein. Soweit sich eine zusätzliche Bareinlage dennoch als notwendig erweisen sollte, läge dies als Erhöhung des Dotationskapitals in der Kompetenz des Kantonsrates.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die PUK zumindest zum Zeitpunkt der Gründung der Tresorerie des Kantons Zürich angeschlossen sein wird, wodurch ihre für den Betrieb notwendige Liquidität grundsätzlich gesichert ist. Der Anschluss an die Tresorerie wird auf einer Vereinbarung zwischen der Anstalt und dem Amt für Tresorerie beruhen, die künftig einvernehmlich angepasst werden kann.

Eine gesetzlich vorgeschriebene Verzinsung des Dotationskapitals ist nicht vorgesehen. Vielmehr soll die Renditeerwartung des Kantons als Eigentümer in der Eigentümerstrategie des Regierungsrates festgelegt werden. Der Verzicht auf eine gesetzlich vorgeschriebene Dotationskapitalverzinsung erhöht die Flexibilität des Kantons als Eigentümer; er kann jeweils im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung entscheiden, ob er den erzielten Gewinn im Unternehmen belässt oder ob er ihn abschöpft. Dieses Vorgehen entspricht der üblichen Praxis bei wirtschaftlichen Unternehmen.

Mit der Eröffnungsbilanz legt der Regierungsrat mit der Höhe des Dotationskapitals auch die Eigenkapitalquote der PUK fest. Bei den in anderen Kantonen umgesetzten Verselbstständigungen konnten in dieser Hinsicht erhebliche Schwankungsbreiten beobachtet werden: So betrug z. B. das Dotationskapital der Universitären Psychiatrischen Klinik Basel bei der Verselbstständigung im Jahr 2012 83,6 Mio. Franken bzw. 63% des Gesamtkapitals, während der Kanton Basel-Landschaft die Psychiatrie Baselland im gleichen Jahr mit einem Dotationskapital von 7,2 Mio. Franken bzw. 11% des Gesamtkapitals ausstattete. Bei der Verselbstständigung der PUK soll mit einer Eigenkapitalquote in der Eröffnungsbilanz von höchstens 60% eine angemessene Ausgangslage geschaffen werden, welche die PUK im relevanten Spitalumfeld mittelfristig weder bevor- noch benachteiligt. Die gleiche Vorgehensweise ist auch für das USZ im Rahmen der Immobilienübertragung geplant.

#### **5.4.2 Betriebsfinanzierung**

Seit dem 1. Januar 2012 gilt gemäss revidiertem KVG eine neue Spitalfinanzierung. Die stationären, akutsomatischen Behandlungen werden nach einem schweizweit einheitlichen Tarifsysteem über eine diagnosebezogene Pauschale pro Behandlungsfall abgerechnet. Im Bereich der Psychiatrie ist eine leistungsbezogene Tarifierung noch in Entwicklung.

Die Höhe der Tarife wird entweder von den Versicherern und den Leistungserbringern ausgehandelt und vom Regierungsrat genehmigt oder – wenn sich die Tarifpartner nicht einigen können – vom Regierungsrat hoheitlich festgelegt. Die stationären Leistungsentgelte werden gemäss KVG zu höchstens 45% von der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) getragen. Der Rest wird vom Kanton mit allgemeinen Steuermitteln finanziert.

Während bis Ende 2011 die Infrastruktur der Spitäler gesondert von der öffentlichen Hand finanziert wurde, umfassen die stationären OKP-Tarife seit Anfang 2012 auch die Anlagenutzungskosten. Dies ermöglicht den Spitalern eine gesamtheitliche unternehmerische Ausrichtung, verpflichtet sie aber gleichzeitig auch, die Mittel für die Investitionen selber zu erwirtschaften und die langfristige Refinanzierung derselben sicherzustellen.

### **5.4.3 Immobilien**

Die Verfügungsgewalt über die Infrastruktur ist für die eigenverantwortliche Leistungserbringung eines Spitals von grosser Bedeutung. Um die Übereinstimmung von Entscheidungskompetenz und -verantwortung zu wahren, sind neben den Betriebseinrichtungen auch die Bauten und Anlagen im Rahmen eines Baurechtsmodells in das Vermögen der Anstalt zu übertragen. Zusammen mit der Gewährung der notwendigen Finanzkompetenz wird damit ein Immobilienmanagement ermöglicht, das den selbstständigen Betrieb der PUK bestmöglich unterstützt. Gleichzeitig behält der Kanton das Eigentum an den Grundstücken und sichert sie so dauerhaft für eine öffentliche Nutzung.

Das heutige Immobilienmanagement weist aufgrund der getrennten Verantwortung für den Betrieb und die Liegenschaften Nachteile für einen nach unternehmerischen Kriterien zu führenden Spitalbetrieb auf. An der Planung und Durchführung von Bauprojekten für die kantonalen Spitäler sind mit der Gesundheitsdirektion, dem Immobilienamt, dem Hochbauamt und dem Spital vier verschiedene kantonale Organisationseinheiten beteiligt. Dazu kommen beauftragte Dritte wie Planerinnen und Planer, Architektinnen und Architekten, Ingenieurinnen und Ingenieure sowie Bauunternehmungen.

Über bauliche Investitionen entscheiden heute der Regierungsrat (gebundene Ausgaben bzw. neue Ausgabe bis 3 Mio. Franken) und der Kantonsrat (neue Ausgaben über 3 Mio. Franken; referendumsfähiger Beschluss bei neuen Ausgaben über 6 Mio. Franken). Die Kompetenzgrenze des Regierungsrates von 3 Mio. Franken für neue Ausgaben ist gerade für Spitalbauten mit ihrer Grösse und teilweise komplexen Ausstattung sehr niedrig. Der zusätzliche Zeitbedarf für die Bewilligung neuer Ausgaben gegenüber jenem für gebundene Ausgaben beträgt rund ein bis zwei Jahre. Zudem ist die Planbarkeit vor allem bei grossen baulichen Vorhaben aufgrund der zeitlichen und inhaltlichen Unwägbarkeit der politischen Entscheidungsprozesse eingeschränkt.

Für die PUK entwickelt sich somit im Bereich des Immobilienmanagements ein deutlicher Wettbewerbsnachteil, wenn sie die Verantwortung für ihre Bauten und Anlagen nicht vollständig übernehmen kann. Aus denselben Gründen haben verschiedene Kantone, die ihre Spitäler zu einem frühen Zeitpunkt verselbstständigt und zunächst auf eine Immobilienübertragung verzichtet haben, dies in einem zweiten Schritt nachgeholt (Luzern 2010, Solothurn 2011, Aargau 2012, Thurgau 2014) oder planen derzeit einen solchen Schritt (Schaffhausen, St. Gallen). Auch für das USZ liegt eine entsprechende Gesetzesvorlage vor (Vorlage 5198).

Die mit der Einräumung der Baurechte verbundene Übertragung des Eigentums an den Bauten und Anlagen auf die PUK führt zu Veränderungen in den Bilanzen des Kantons und der PUK. Das Anlagevermögen der PUK erhöht sich um den Wert der Bauten und Anlagen zum Zeitpunkt der Übertragung. Im Gegenzug vermindert sich das Anlagevermögen der Gesundheitsdirektion um den gleichen Betrag, der wiederum neu als Beteiligung des Kantons an der PUK erscheint.

Die Übertragung in das Anstaltsvermögen der PUK umfasst Werte von rund 180 Mio. Franken (Buchwert der Gebäude der PUK und des KJPD per 31. Dezember 2014). Der endgültige Übertragungswert hängt von den ordentlichen Abschreibungen, vom Realisierungsfortschritt bei laufenden Bauprojekten und von unter Umständen vorzunehmenden Wertberichtigungen bis zum Zeitpunkt der Übertragung ab.

Voraussetzung für die Übertragung der Immobilien ist eine Inventarisierung und Bewertung, die auf den Zeitpunkt der Umwandlung hin erfolgen muss. Die Bilanzierung der eingebrachten Werte als Grundkapital oder Fremdkapital (Darlehensforderung des Kantons) wird im Rahmen der Eröffnungsbilanz vom Regierungsrat festgelegt.

#### **5.4.4 Fremdmittel**

Zur Planung und Verwirklichung von baulichen Vorhaben und sonstigen grösseren Investitionen wird die PUK inskünftig Eigenmittel (Dotationskapital bzw. Reserven) verwenden oder Geld am Kredit- oder Kapitalmarkt aufnehmen können. Dies können auch Darlehen des Kantons gemäss § 12 SPFG sein. Zur Begrenzung des Risikos für den Kanton als Eigentümer der Anstalt werden die Grenzen der Verschuldung der PUK und damit der Fremdkapitalaufnahme vom Regierungsrat in der Eigentümerstrategie festgelegt.

## **5.4.5 Finanzhaushalt**

Um im Rahmen der Unternehmensstrategie eigenverantwortlich Investitionen tätigen zu können, muss die PUK auch über die Investitionsfinanzierung entscheiden können. Aus diesem Grund wird die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt – gleich wie beispielsweise die öffentlich-rechtlichen Anstalten ZKB, EKZ oder GVZ – nicht dem kantonalen Finanzhaushaltsrecht unterstellt. Damit können die Spitalorgane über die von der PUK selbst finanzierten Investitionen in eigener Verantwortung entscheiden. Auch beim USZ soll der Finanzhaushalt mit der Vorlage 5198 in gleicher Weise geregelt werden.

Die finanzielle Steuerung der kantonalen Beiträge an die PUK erfolgt inskünftig gleich wie bei den anderen psychiatrischen Listenspitälern alleine über die Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrie der Gesundheitsdirektion.

## **5.5 Eigentümerstrategie**

### **5.5.1 Zweck und Gliederung**

Mit den PCG-Richtlinien hat der Regierungsrat dem Instrument der Eigentümerstrategie eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Überwachung von Beteiligungen\* zugewiesen. Während auf der Ebene des Gesetzes die grundlegenden Prinzipien der Steuerung der Anstalt und die dauerhaften Rahmenbedingungen festgelegt sind, werden in der Eigentümerstrategie die mittelfristigen Gesichtspunkte der Steuerung geregelt.

Die Eigentümerstrategie für die PUK wird vom Regierungsrat festgesetzt und regelmässig überprüft. Sie umfasst insbesondere die mittelfristigen Ziele, die der Kanton sowohl aus Gewährleistungs- als auch aus Eignersicht mit der Beteiligung verfolgt. Die für die Beteiligung federführende Fachdirektion, hier die Gesundheitsdirektion, erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie und beantragt allenfalls notwendige Korrekturen.

---

\*Unter «Beteiligungen» werden gemäss den PCG-Richtlinien des Regierungsrates verselbstständigte Organisationen und Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts im teilweisen oder – wie im Falle der PUK – vollständigen Eigentum des Kantons verstanden, die öffentliche Aufgaben erfüllen.

### **5.5.2 Renditeerwartung**

Vorrangiger Zweck der PUK sind die regionale und überregionale medizinisch-psychiatrische Versorgung sowie die Unterstützung der Forschung und Lehre der Hochschulen und der Aus-, Weiter- und Fortbildung in den Gesundheitsberufen (§ 2 des Gesetzes). Das Erzielen einer Rendite steht für den Kanton als Eigentümer der PUK nicht im Vordergrund. Dennoch kommt der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung eine grosse Bedeutung zu. Als Anreiz zur steten Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung soll es der PUK, wie den anderen Spitalern auch, möglich sein, in einem begrenzten Rahmen Eigenmittel zu erwirtschaften und diese vorbehaltlich der Zustimmung des Eigentümers zur Optimierung der Leistungserbringung und der Wettbewerbsfähigkeit einzusetzen.

Die Renditeerwartung des Eigentümers hängt mit der Regelung der Dotationskapitalverzinsung zusammen. Auf eine feste Verzinsung des Dotationskapitals wird verzichtet. Über die Abschöpfung erwirtschafteter Eigenmittel wird im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung entschieden. Die Eigentümerstrategie kann sich dabei als Richtschnur am kantonsinternen Zinssatz orientieren.

Inskünftig wird die PUK bauliche Investitionsvorhaben zumindest teilweise über den Kredit- und den Kapitalmarkt finanzieren (und daneben gegebenenfalls auch kantonale Darlehen beanspruchen). Dabei ist denkbar, dass die PUK aufgrund der kantonalen Trägerschaft (indirekte Staatsgarantie) bessere Kreditkonditionen geniesst. Soweit dieser Vorteil ein erhebliches Ausmass annimmt, kann in der Eigentümerstrategie eine Kompensation festgelegt werden. Aus Sicht des Eigentümers muss diese Kompensation im Zusammenhang mit der Renditeerwartung betrachtet werden, weil eine Abgeltung der indirekten Staatsgarantie für die PUK direkt erfolgswirksam ist. Diese Frage wird jeweils bei der Aktualisierung der Eigentümerstrategie zu prüfen sein.

### **5.5.3 Finanzielle Steuerung**

Der Kanton weist bei den führenden Ratingagenturen ein Bonitätsrating der höchsten Stufe auf und gilt damit als höchst zuverlässiger und stabiler Schuldner. Voraussetzung dafür ist ein Gesamtverschuldungsgrad über alle Bereiche und Beteiligungen von unter 60%. Mit der Verselbstständigung der PUK entfällt der direkte Einfluss des Kantons auf die Fremdmittelaufnahme und damit auf die Verschuldung der PUK. Um eine stabile Finanzierung der PUK sicherzustellen und



der Gefahr einer Überschuldung der Anstalt und einer dadurch verursachten Beeinträchtigung des Kreditratings des Kantons zu begegnen, wird die aus Eignersicht zulässige Höchstverschuldung in der Eigentümerstrategie festgelegt. Im Gegensatz zur jährlichen Festlegung der Höchstverschuldung des Kantons (KEF-Richtlinien des Regierungsrates) hat die Steuerung des Verschuldungsgrads der PUK über die Eigentümerstrategie mit einem mittelfristigen Zeithorizont zu erfolgen.

Für die PUK werden in der Eigentümerstrategie zu folgenden finanziellen Kennzahlen Zielvorgaben (Mindest- bzw. Höchstwerte) festgelegt:

- Eigenkapitalquote (Verhältnis Eigenkapital zu Gesamtkapital)
- Eigenkapitalrendite (Verhältnis Gewinn zu Eigenkapital)
- Verschuldungsgrad

Die Zielvorgaben werden mindestens einmal jährlich überprüft. Bei Erreichen des festgelegten Höchstverschuldungsgrades darf eine weitere Kapitalaufnahme nur noch in Rücksprache mit dem Eigentümer erfolgen.

## **6. Kommentare zu den einzelnen Regelungsbereichen**

### **6.1 Grundlagen (§§ 1–6)**

#### **6.1.1 Rechtspersönlichkeit (§ 1)**

Die Regelung der Rechtsnatur, des Namens und des Sitzes der Anstalt erfolgt analog den entsprechenden Regelungen im privaten Gesellschaftsrecht zur Bildung von Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie dient als Grundlage für einen funktionierenden Rechtsverkehr mit Dritten. Für das Aufleben der Rechtspersönlichkeit der Anstalt ist die gesetzliche Regelung konstitutiv. Die Statuierung der Rechtspersönlichkeit im Anstaltserlass ist daher zwingend. Teil der Rechtspersönlichkeit und Voraussetzung für den selbstständigen Rechtsverkehr mit Dritten sind auch der Name (Firma) und der Sitz einer Rechtsperson, die im Interesse der Rechtssicherheit ausdrücklich geregelt werden.

#### **6.1.2 Zweck (§ 2)**

Der gesetzlich festgelegte Zweck steckt das Handlungsfeld der Anstalt ab, innerhalb dessen die Anstalt zur Verwendung der zugewiesenen Mittel legitimiert ist, und sollte im Interesse der Konkurrenz- und

Entwicklungsfähigkeit der PUK einen gewissen Handlungsspielraum zulassen.

An die PUK werden verschiedene Ansprüche gestellt:

- medizinisch-psychiatrische Versorgung der Bevölkerung (Leistungen nach KVG, insbesondere auch spezialisierte Versorgung),
- ständige Notfallversorgung,
- Forschung und Lehre,
- Ausbildung im Bereich Pflege, Medizin und therapeutische Berufe.

Diese Ansprüche werden über den allgemein formulierten Anstaltszweck abgedeckt, wobei die medizinisch-psychiatrische Versorgung der Bevölkerung Vorrang hat. Die inhaltlich unbestrittenen Aufgaben im Bereich der universitären Forschung und Lehre sowie im übrigen Bildungsbereich werden als Zweitaufgaben genannt, bei denen die PUK die vorrangigen Aufgabenträger unterstützt. Auf eine weitere Konkretisierung des Zwecks und auf die gesetzliche Festlegung eines Leistungsspektrums wird verzichtet, um Konflikte mit den Mechanismen der staatlichen Spitalplanung und Leistungssteuerung zu vermeiden, denen die PUK gleich wie die übrigen psychiatrischen Spitäler der Zürcher Spitalliste unterworfen bleibt.

### **6.1.3 Eigentümerstrategie (§ 3)**

Mit der Eigentümerstrategie (siehe Abschnitt 5.5) legt der Kanton für die Psychiatrische Universitätsklinik die mittelfristigen Rahmenbedingungen und Ziele fest. Die Eigentümerstrategie bildet die Grundlage, auf welcher der Spitalrat die Unternehmensstrategie entwickelt und verfolgt. Die Eigentümerstrategie umfasst die Ziele des Kantons und dabei insbesondere Leistungsvorgaben. Sie legt bestimmte finanzielle Grenz- und Zielwerte wie z. B. die höchstzulässige Verschuldung und die Renditeerwartung fest. Mit der Eigentümerstrategie bestimmt der Kanton auch den Rechnungslegungsstandard sowie das Berichtswesen und die Vorgaben für das Risikomanagement.

### **6.1.4 Leistungsaufträge (§ 4)**

Das Leistungsangebot und die Art der Leistungserbringung werden im Grundsatz mit Leistungsaufträgen festgelegt. Im Bereich der Versorgung nach KVG erfolgt dies über die Spitalliste. Es steht dem Regierungsrat offen, weitere Leistungsaufträge an die PUK zu erteilen, beispielsweise im Bildungsbereich. Es ist Sache des Regierungsrates als Leistungseinkäufer, die Leistungsaufträge in den verschiedenen

Bereichen zu koordinieren. Die weiteren Leistungsaufträge werden zusammen mit den entsprechenden staatlichen Finanzbeiträgen in Staatsbeitragsvereinbarungen zwischen der PUK und den zuständigen Direktionen des Regierungsrates konkretisiert. Hierbei muss sichergestellt werden, dass die Leistungsbeziehungen transparent ausgestaltet und somit die Verantwortlichkeiten für die Leistungserfüllung klar zugeordnet werden. Leistungsaufträge, welche die Gesundheitsdirektion mit anderen Kantonen für die PUK aushandelt, bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat (siehe Abschnitt 6.2.2).

Nicht unter den Begriff der staatlichen Leistungsaufträge fallen vertragliche Bindungen der PUK mit Dritten, beispielsweise mit der Universität oder anderen Hochschulen.

Im Sinne der mit der Verselbstständigung angestrebten Ausweitung des Handlungsspielraums wird der PUK die Möglichkeit gegeben, weitere Leistungen zu erbringen. Diese werden nicht näher umschrieben bzw. eingegrenzt, um das Feld für zukünftige Entwicklungen nicht von vornherein zu beschränken.

Mit der Erbringung weiterer Leistungen dürfen weder die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge infrage gestellt noch damit verknüpfte Auflagen umgangen werden. Ebenso wenig ist es zulässig, dass die zur Erfüllung der Leistungsaufträge zur Verfügung gestellten Mittel für andere Zwecke verwendet werden. Die Aufnahme weiterer Geschäftstätigkeiten ist direkt verknüpft mit der langfristigen strategischen Ausrichtung des Unternehmens. Die entsprechende Entscheidungskompetenz liegt daher folgerichtig ausschliesslich beim strategischen Führungsorgan der Anstalt (Spitalrat). Die Mittel für Investitionen im Bereich der weiteren Geschäftstätigkeiten muss die PUK selbst aufbringen (Reserven, Dotationskapital oder Fremdmittel). Sie trägt hierfür auch die wirtschaftliche Ergebnisverantwortung (Gewinn bzw. Verlust).

### **6.1.5 Zusammenarbeit mit Hochschulen (§ 5)**

Die Zusammenarbeit zwischen der Universität Zürich und verschiedenen Spitälern wird auf der Grundlage von § 6 des Universitätsgesetzes (LS 415.11) in der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich (LS 415.16) geregelt. Die PUK und das Zentrum für Kinder- und Jugendpsychiatrie sind dort unter jenen Spitälern genannt, mit denen die Universität Verträge abschliesst.

Angesichts der besonderen Bedeutung, welche die PUK im Bereich der universitären Forschung und Lehre im Gesundheitsbereich hat, wird sie im Anstaltserlass zum Abschluss eines entsprechenden Ver-

trags mit der Universität verpflichtet. Sie steht damit als Vertragspartnerin für die Universität von Gesetzes wegen zur Verfügung. Gegenstand und Verfahren des Vertragsabschlusses werden in der erwähnten Verordnung geregelt. Diese ist dahingehend zu präzisieren, dass die PUK ihre Belange gegenüber der Universität Zürich selbst vertritt (nach Massgabe ihrer Kompetenzordnung) und nicht wie heute durch die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion vertreten wird. Die Bindung zwischen der PUK und der Universität ist demnach vertraglicher Natur. Im Interesse einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeit wird darauf verzichtet, die Forschungs- und Lehrleistungen der PUK in einen eigenständigen Leistungsauftrag an die PUK zu fassen, weil dadurch eine unscharfe Aufgabenzuordnung zwischen der Universität (Medizinische Fakultät) und der PUK entstünde. Eine klare Aufgabenzuordnung besteht hingegen, solange die Verantwortung für Forschung und Lehre eindeutig der Universität überbunden bleibt und diese sich für die Leistungserbringung mit Vertragspartnern ins Einvernehmen setzt bzw. nach Bedarf setzen kann.

Die Universität kann im Rahmen der erwähnten Verordnung mit verschiedenen Partnern zusammenarbeiten. Umgekehrt ist die PUK frei, gemäss der vom Spitalrat vorgegebenen Unternehmensstrategie auch mit anderen Universitäten oder Hochschulen zusammenzuarbeiten. Der Regierungsrat kann jedoch weitere Hochschulen festlegen, mit denen die PUK Leistungsvereinbarungen eingehen muss.

Da die Zusammenarbeitsverträge zwischen der PUK und der Universität bzw. weiteren vom Regierungsrat festgelegten Hochschulen auch als Grundlage für den Budgetierungsprozess dienen, muss im Falle einer Nichteinigung der Regierungsrat die Zusammenarbeit endgültig festlegen können. Dies ist im Anstaltserlass im Sinne eines Eskalationsverfahrens ausdrücklich vorgesehen. Trotz des raschen Verfahrens wird der PUK damit der gleiche Rechtsschutz wie in einem formellen Rekursverfahren (Überprüfung durch den Regierungsrat) gewährt.

Der engen Verbindung der PUK mit der Universität wird im Weiteren durch eine strategische Koordination im Rahmen des UMZH Projektes Rechnung getragen.

### **6.1.6 Beteiligung und Auslagerung (§ 6)**

Die stationäre psychiatrische Akutversorgung steht in einem rechtlich, sozial und technisch sich rasch ändernden Umfeld. Es ist kaum möglich, die Entwicklungen über die nächsten 10–20 Jahre vorauszusehen. Gewisse neue Formen der Leistungserbringung zeichnen sich aber

bereits heute ab: So sind z.B. der Zusammenschluss von Spitälern zu regionalen Spitalverbunden, die Kooperation mit Partnerspitälern, die Bildung von wirtschaftlich integrierten Behandlungsketten bzw. -netzen, die Zusammenlegung oder Auslagerung von Betriebsbereichen, die Kooperation mit privaten Unternehmen im Bereich Forschung oder die Erweiterung des Geschäftsbereiches über den Leistungsauftrag hinaus mögliche Entwicklungen, die auch für die PUK in absehbarer Zeit zur Diskussion stehen könnten.

Die Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist im Vergleich zu privatrechtlichen Unternehmensformen eher statisch. Um im Hinblick auf mögliche Umfeldentwicklungen dennoch eine gewisse Reaktionsfähigkeit zu bewahren, wird der Handlungsspielraum im Bereich der Organisationsanpassung im Anstaltserlass weit gefasst. Sowohl das gemeinsame Führen von Dienstleistungsbetrieben mit anderen Leistungserbringern, die Auslagerung von Betriebsbereichen, die Gründung von oder die Beteiligung an Unternehmen soll grundsätzlich möglich sein, ohne den Weg einer formellen Gesetzesänderung beschreiten zu müssen. Selbstverständlich darf die Erfüllung der Leistungsaufträge dadurch nicht infrage gestellt werden. Der Handlungsspielraum wird ausdrücklich nicht auf den Bereich des Gesundheitswesens beschränkt, da auch ausserhalb dieses Bereichs sinnvolle und für ein Spital interessante Vorhaben denkbar sind (beispielsweise im Bereich der sozialen Reintegration oder der Logistik), die deshalb nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollten. Allerdings ist für solche Änderungen der Anstaltsorganisation aus verschiedenen Gründen die Genehmigung durch den Kanton vorbehalten: So schreibt die Kantonsverfassung vor, dass die grundlegenden Normen des kantonalen Rechts, d. h. insbesondere auch Bestimmungen über die Organisation und die Aufgaben der Behörden, über den Inhalt und den Umfang der staatlichen Leistungen sowie über die Art und den Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private in Gesetzesform erlassen werden. Dies setzt der vorbehaltlosen Delegation der Organisationskompetenz an eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt Grenzen. Im Weiteren kann bei der Gründung von oder der massgeblichen Beteiligung an privaten Gesellschaften ein Haftungsrisiko für deren Verbindlichkeiten auf die Anstalt und damit auf den Staat zurückfallen. In Analogie zum Universitätsspital Zürich muss die PUK für das Eingehen von Beteiligungen die Genehmigung des Regierungsrates einholen. Gründungen von Tochtergesellschaften bedürfen zudem der Genehmigung durch den Kantonsrat, da sie eine Verlagerung von öffentlichen Aufgaben enthalten können.

## **6.2 Kantonsrat, Regierungsrat und Spitalrat (§§ 7–15)**

### **6.2.1 Aufgaben des Kantonsrates (§ 7)**

Bei der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt PUK ist eine Oberaufsicht des Kantonsrates durch § 34a des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) vorgegeben. Es wird somit Aufgabe des Kantonsrates sein, eine Kommission für die Beaufsichtigung der Anstalt zu benennen oder zu bilden. Die Aufsicht des Kantonsrates über die Anstalt entspricht in ihrer Art und ihrem Umfang der Oberaufsicht über den Regierungsrat und über die Verwaltung. Dies bedeutet, dass eine umfassende Aufsicht bezüglich Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit mit den Instrumenten des Auskunfts- und Akteneinsichts- bzw. Aktenherausgaberechts besteht (§§ 34d und 34e Kantonsratsgesetz).

Weitere Aufsichtsfunktionen bzw. -instrumente, wie z. B. die Wahlkompetenz, Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte oder die Abnahme von Rechenschaftsberichten, sind nicht automatisch vorgegeben. Sie sind deshalb im Anstaltserlass geregelt. Der Kantonsrat genehmigt demzufolge die Wahl des Spitalrates sowie Entscheide über die Überführung von Betriebsbereichen in rechtlich eigenständige Einheiten und über die Gründung von privatrechtlichen Tochtergesellschaften.

### **6.2.2 Aufgaben des Regierungsrates (§§ 8–10)**

Die allgemeine Aufsicht des Regierungsrates umfasst eine Rechtmässigkeitskontrolle in besonderen Fällen sowie einzelne, im Gesetz genannte Bereiche, d. h. insbesondere die Sicherstellung einer geeigneten Zusammensetzung des Spitalrates und der Wahrung der staatlichen Interessen durch den Spitalrat (Wahl/Ernennung bzw. Abberufung des Spitalrates durch den Regierungsrat), sowie die Sicherstellung einer geeigneten Organisation der Anstalt und der Wahrung der staatlichen Interessen bei Organisationsänderungen (Vorbehalte der Genehmigung durch den Regierungsrat für das Spitalstatut und das Personalreglement sowie für Auslagerungen und Beteiligungen).

Der Regierungsrat beaufsichtigt ausserdem die Erfüllung des Leistungsauftrags im Rahmen der Spitalliste und bei Staatbeitragsvereinbarungen.

Leistungsaufträge seitens anderer Kantone, mit denen die PUK die Versorgungsverantwortung nach KVG für deren Kantonsbevölkerung übernimmt, benötigen eine Genehmigung des Regierungsrates. Im Weiteren ist die PUK jedoch frei, selbstständig Vereinbarungen mit externen Auftraggebern (z. B. Kooperationen im Bereich der Weiterbil-

dung oder medizinischer Teilleistungen usw.) einzugehen, sofern damit die Erfüllung der kantonalen Leistungsaufträge nicht gefährdet wird.

Im Weiteren wacht der Regierungsrat über die rechts- und vertragskonforme sowie wirtschaftliche Betriebsführung, wobei die Einsetzung und direkte Beaufsichtigung der mit der Geschäftsführung beauftragten Personen durch den Spitalrat erfolgt. Darüber hinaus erstreckt sich die Aufsicht des Regierungsrates aufgrund der übrigen Rechtsordnung über die rechtlich und buchhalterisch korrekte Buchführung sowie die Einhaltung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Sparsamkeit.

### **6.2.3 Spitalrat (§§ 11–15)**

Die PUK wird strategisch von einem vom Regierungsrat gewählten Spitalrat geführt. Der Spitalrat verantwortet als oberstes Anstaltsorgan die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge und die Umsetzung der Eigentümerstrategie. Er ist verantwortlich für den Geschäftsbericht, die Finanzplanung und den Antrag zum Umgang mit Gewinn oder Verlust. Zudem gibt er die Unternehmensstrategie vor, stellt die Verbindung zwischen der Anstalt und dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung sicher und überwacht die Führung der Anstaltsgeschäfte durch die Geschäftsleitung. Damit er dieser Aufgabe nachkommen kann, verfügt er neben den üblichen Aufsichtsinstrumenten (Informations-, Einsichts- und Auskunftsrecht im Rahmen der betrieblichen Aufsicht) über weitere Rechte wie die Verabschiedung der Rechenschaftsberichte, die Wahlkompetenz gegenüber der Geschäftsleitung (Ernennung bzw. Abberufung der Geschäftsleitungsmitglieder und der Klinik- und Institutsdirektorinnen und -direktoren) sowie die Erlasskompetenz für das Spitalstatut, das Personal-, das Finanzreglement und für weitere Reglemente\*. Im Rahmen des Spitalstatuts und gegebenenfalls weiterer Reglemente legt der Spitalrat die anstaltsinterne Kompetenzordnung fest, d. h. insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Spitalrat und Geschäftsleitung. In Ergänzung zur Strategiefestlegung verantwortet der Spitalrat auch das Festlegen der Geschäftstätigkeiten ausserhalb des Leistungsauftrags und die vertragliche Regelung der Zusammenarbeit mit Hochschulen.

---

\*Derzeit sind bei der PUK keine Institute angesiedelt. Um Raum für künftige Entwicklungen offenzuhalten, werden im Anstaltserlass dennoch Institutsdirektorinnen und -direktoren miterwähnt.

Der Spitalrat wird nicht als politisches, sondern als Fachgremium zusammengesetzt. Es liegt im Interesse und in der Verantwortung des Regierungsrates, mit einer geeigneten Zusammensetzung des Spitalrates ein bestmögliches Funktionieren der Anstalt zu gewährleisten. Um den Handlungsspielraum des Regierungsrates bei der Auswahl der Mitglieder des Spitalrates nicht einzuschränken, wird auf gesetzliche Vorgaben bezüglich Anforderungsprofile oder Fachbereiche usw. verzichtet. In der Eigentümerstrategie werden die Kompetenzprofile für Verwaltungsratsmitglieder aber grundsätzlich festgelegt.

Da der Kanton weiterhin in der Verantwortung für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung steht und die PUK im Bereich der universitären Medizin eine wichtige Stellung einnimmt, ist es unverzichtbar, dass der Regierungsrat auch nach der Verselbstständigung der PUK einen gewissen Einfluss auf die Anstaltsführung behält. Dies wird insbesondere dadurch erreicht, dass er die personelle Besetzung des Spitalrates bestimmt und dass für wichtige anstaltsinterne Regelungen wie das Spitalstatut und das Personalreglement sowie für weitere, im Gesetz festgelegte Geschäfte (Auslagerungen und Beteiligungen) seine Genehmigung vorbehalten bleibt. Um einen möglichst ungehinderten Informationsfluss sicherstellen zu können, ist vorgesehen, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion des Regierungsrates mit beratender Stimme im Spitalrat der PUK Einsitz nimmt, wie sich dies seit 2007 auch beim USZ bewährt hat.

#### **6.2.4 Geschäftsleitung (§ 16)**

Der Geschäftsleitung obliegt die alleinige Verantwortung für die operative Geschäftsführung und die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung. Sie steht unter der Aufsicht des Spitalrates im Sinne eines Verwaltungsrates.

Die Spitaldirektorin oder der Spitaldirektor hat den Vorsitz der Geschäftsleitung. Ihre oder seine Weisungsbefugnis gegenüber den weiteren Geschäftsleitungsmitgliedern erstreckt sich auf die Bereiche der Versorgung und des Spitalbetriebs. Ausgeklammert bleiben medizinische Belange wie Behandlungskonzepte oder Patientenbehandlungen usw., die zum ärztlichen Verantwortungsbereich gehören, sowie die Lehre und Forschung, die im Verantwortungsbereich der Universität stehen.

Die Geschäftsleitung verfügt zur Erfüllung der ihr zugeordneten Aufgabe über eine umfassende Entscheidungsbefugnis im Bereich der Alltagsgeschäfte und die Zuständigkeit für alle Geschäfte, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen sind (Kompetenzver-



mutung zugunsten der Geschäftsleitung). Als Gegengewicht zu den weitreichenden Kompetenzen kommt der Geschäftsleitung eine umfassende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Spitalrat zu. Um eine weitere Entwicklung der Organisation der PUK nicht zu behindern, wird die Führungsstruktur im Übrigen nicht im Anstaltserlass geregelt, sondern im Spitalstatut oder gegebenenfalls in weiteren Reglementen festzuhalten sein.

## **6.3 Personal (§§ 17–19)**

### **6.3.1 Arbeitsverhältnis (§ 17)**

In der PUK als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt sollen die Anstellungsverhältnisse weiterhin öffentlich-rechtlicher Natur sein (siehe Abschnitt 5.3). Der Anwendungsbereich des kantonalen Personalgesetzes (PG, LS 177.10) umfasst nicht automatisch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Der Verzicht auf eine Regelung des Arbeitsverhältnisses hätte daher Anstellungen nach OR zur Folge (vgl. Zürcher Kantonalbank). Damit für das Personal weiterhin das kantonale Personalrecht gilt, wird dieses im Anstaltserlass für anwendbar erklärt.

In Einzelfällen sind auch privatrechtliche Anstellungen möglich. Der Grund liegt darin, dass schwer rekrutierbares, ausserordentlich qualifiziertes Fachpersonal oftmals nur mit vom Personalgesetz abweichenden Anstellungsbedingungen gewonnen werden kann. Zudem arbeitet die PUK mit der Universität zusammen, die ebenfalls privatrechtliche Anstellungen vorsehen kann.

Das Personalreglement der PUK trägt den Eigenheiten des Spitalbetriebs Rechnung und kann zu diesem Zweck vom kantonalen Personalrecht abweichen. Für das Personalreglement ist wie beim USZ die Genehmigung durch den Regierungsrat vorbehalten (siehe Abschnitt 5.2.2).

Mit der Verselbstständigung wird die PUK eine vom Kanton getrennte, vertragsfähige Rechtsperson. Sie wird daher selber ihren Anschluss zu bestehenden bzw. zukünftigen Gesamtarbeitsverträgen erklären müssen. Damit der in Kraft stehende Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für Assistenzärztinnen und -ärzte weiterhin gilt, muss sie diesen ausdrücklich für anwendbar erklären. Eine Anwendbarerklärung auf Gesetzesstufe, d. h. im Anstaltserlass, wäre hingegen nicht sinnvoll. Der GAV für Assistenzärztinnen und -ärzte wurde zwar auf unbefristete Dauer abgeschlossen. Erfahrungsgemäss ist die faktische Geltungsdauer eines GAV jedoch zeitlich beschränkt.

### **6.3.2 Ärztliche Zusatzhonorare (§ 18)**

Die Handhabung der ärztlichen Zusatzhonorare ist im Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare (LS 813.14) geregelt. Die wichtigsten Elemente des Gesetzes sind die Modalitäten der Bewilligung und der Verwendung der Honorare. Dieses Gesetz wird derzeit einer Totalrevision unterzogen. Das revidierte Gesetz soll den kantonalen Spitälern im Bereich der Zusatzhonorare mehr Spielraum geben und damit der heute vermehrt wettbewerblich ausgerichteten Spitallandschaft besser entsprechen. Die Revisionsvorlage sieht vor, dass die Kompetenz zur Regelung der ärztlichen Zusatzhonorare in den selbstständigen kantonalen Spitälern beim Spitalrat liegt. Er entscheidet über den unter den Berechtigten zur Verteilung gelangenden Anteil an Zusatzhonoraren sowie deren Verteilung. Damit erhalten die selbstständigen kantonalen Anstalten mehr Flexibilität bei der Gestaltung der Regelungen rund um die Zusatzhonorare. Dies kommt den heutigen Herausforderungen auf dem Personalmarkt mit einer verstärkt kompetitiven Rekrutierungssituation entgegen.

### **6.3.3 Berufliche Vorsorge (§ 19)**

Das Personal von selbstständigen kantonalen Anstalten kann weiterhin bei der Stiftung BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich verbleiben. Aus Gründen der Rechtssicherheit und -beständigkeit erfolgt eine Grundsatzklärung im Anstaltsgesetz. Da im kantonalen Personalrecht die Regelung der vorsorgerechtlichen Versicherung des Personals ebenfalls auf Gesetzesstufe erfolgt, ist im Sinne der «Parallelität der Formen» eine Regelung im Anstaltsgesetz und nicht im Personalreglement zu treffen.

Die Verweisung auf das kantonale Personalgesetz reicht zudem für sich alleine nicht aus, da dieses die Vorsorgestiftung des Verbandes Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (VSAO) nicht erwähnt.

### **6.3.4 Weitere personalrechtliche Elemente**

Neben den im Anstaltserlass festgelegten personalrechtlichen Bestimmungen gibt es eine Reihe weiterer Regelungsbereiche, die für das Personal der PUK von Bedeutung sind. Zu denken ist hier beispielsweise an die Qualifikation und die Mitarbeiterbeurteilung, an Mitspracherechte und Personalverbände, an die Aus- und Weiterbildung, an Nebentätigkeiten und Erfindungen, an den Schutz von Personaldaten

oder an Gleichstellung und Schutz vor Diskriminierung. Diese Bereiche sind entweder von der übergeordneten Gesetzgebung erfasst, oder aber sie sind mit der Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse und der weiteren Anwendung des kantonalen Personalrechts implizit geregelt. Betriebsspezifische Abweichungen oder Ergänzungen, wie beispielsweise die Einrichtung einer betriebsinternen Fachstelle für Gleichstellung oder für Datenschutz, können innerhalb des Personalreglements berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird auf eine gesonderte Regelung im Gesetz über die PUK verzichtet.

### **6.3.5 Lohnadministration**

Innerhalb der kantonalen Verwaltung ist die PUK bereits heute eine eigene Zahlstelle, die ihre lohnwirksamen Mutationen und damit die Auslösung der Lohnzahlungen selbstständig bewirtschaftet. Die kantonale Lohnadministration dient als Koordinationsstelle für alle kantonalen Zahlstellen. Sie koordiniert das Lohnbudget des Kantons und beliefert die Zahlstellen mit Informationen. Nach der Verselbstständigung wird die PUK die Möglichkeit haben, eine vollständig unabhängige Lohnadministration aufzubauen, oder sich als rechtlich eigenständiger Verhandlungspartner mit dem Kanton über eine Weiterführung des bisherigen Systems ins Einvernehmen zu setzen.

### **6.3.6 Personalmanagement**

In § 5 des Personalgesetzes sind die wichtigsten Grundsätze und Instrumente der Personalpolitik festgehalten. Diese sind als abstrakte Leitplanken zu verstehen, die durch die Betriebe konkretisiert und ergänzt werden können. Es wird Sache der PUK sein, ein eigenes Personalmanagement zu erstellen, das die Identifikation und Zusammengehörigkeit des Personals mit dem Betrieb fördert. Diesbezügliche Regelungen müssen vom Spital selbst geschaffen werden.

## **6.4 Mittel (§§ 20–22)**

### **6.4.1 Dotationskapital und weitere staatliche Mittel (§ 20)**

Die zusätzliche Autonomie, die der PUK durch die Verselbstständigung zukommt, bedarf einer entsprechenden Finanzkompetenz und finanziellen Ausstattung, damit sie als Anstalt eigene Vorhaben selbstständig finanzieren kann. Aus diesem Grund wird der PUK ein Dota-

tionskapital als Grundkapital zur Verfügung gestellt. Dieses besteht in erster Linie aus den der PUK zu Eigentum übertragenen Bauten, Anlagen und Betriebseinrichtungen. Der Buchwert der Bauten von PUK und KJPD (Ende 2014) liegt bei rund 180 Mio. Franken.

Das Gesetz gibt dem Regierungsrat die Kompetenz, die Eröffnungsbilanz festzulegen. Der Regierungsrat wird den konkreten Umfang des Dotationskapitals festlegen, indem er die heute der PUK zugeordneten Teile des Verwaltungsvermögens so in die Eröffnungsbilanz einbringt, dass eine Eigenkapitalquote von höchstens 60% entsteht. Dabei werden nur Werte übertragen, die bereits heute der PUK zugeordnet sind. Eine zusätzliche Bareinlage im Sinne einer Neuausgabe ist im Rahmen der Eröffnungsbilanz ausgeschlossen. Über eine spätere Erhöhung oder Senkung des Dotationskapitals entscheidet der Kantonsrat.

Die Verzinsung des Dotationskapitals wird nicht gesetzlich festgeschrieben. Sie ist Teil der Renditeerwartung, die der Regierungsrat in der Eigentümerstrategie festlegt. Dies erhöht die Flexibilität des Kantons als Eigentümer, da er im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung jährlich entscheiden kann, ob er den erzielten Gewinn im Unternehmen belässt oder ob er ihn abschöpft.

Neben einer allgemeinen Dotationskapitalerhöhung kann der Kanton der PUK weitere, zweckgebundene Mittel zur Verfügung stellen. Diese Mittel können in Form von Eigenkapital, als Darlehen oder als A-fonds-perdu-Beiträge bereitgestellt werden, sind aber einem bestimmten Zweck zuzuordnen und entsprechend zu begründen. Ein rechtlicher Anspruch der PUK auf Beiträge gemäss dieser Bestimmung besteht nicht. Die Zuständigkeit für die Zusprennung solcher Mittel entspricht der regulären Finanzkompetenzordnung für neue Ausgaben, wonach im Rahmen bewilligter Budgets bis zu 3 Mio. Franken der Regierungsrat entscheidet, darüber der Kantonsrat, mit dem fakultativen Referendum bei Ausgabenbeschlüssen von mehr als 6 Mio. Franken. Die zweckgebundenen weiteren Mittel stellt der Kanton in seiner Eigenschaft als Eigentümer der PUK zur Verfügung. Sie ersetzen nicht die eventuelle Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, die bei der PUK wie bei allen anderen Listenspitälern weiterhin auf der Grundlage des SPFG erfolgt.

Beispiele für zweckgebundene Mittel gemäss dieser Regelung sind:

- Beiträge zur Deckung von Mehrkosten aus ausdrücklichen Vorgaben oder Wünschen des Eigentümers. Derartige Vorgaben können beispielsweise besondere Baustandards (z. B. Minergie P-Eco), der Bezug ökologischer Energie (z. B. Solarstrom) oder die Ausrichtung von Sonderzulagen an das Personal usw. sein. Da die mit derartigen

Eigentümergebungen verbundenen Mehrkosten in den allgemeinen Spitaltarifen nicht abgebildet sind, sind diese Aufwendungen dem Spital gesondert abzugelten. Damit wird die notwendige Transparenz bei der Erteilung und Abgeltung von speziellen Vorgaben an die Anstalt geschaffen.

- Beiträge zum Ausgleich von Sondereffekten aufgrund grösserer exogen bedingter ertrags- und/oder aufwandseitiger Verwerfungen. Bedingung für derartige Beiträge ist, dass die exogenen Einflüsse eine erhebliche Beeinträchtigung der finanziellen Stabilität des Unternehmens mit sich bringen, und dass sie nicht über kurzfristige Korrekturen, sondern nur über mittelfristig wirksame Prozessoptimierungen und Effizienzsteigerungen ausgeglichen werden können. Beiträge dieser Art dienen somit als Alternative zu Buchungen im Eigenkapital der geplanten Überbrückung von berechenbaren Ertragslücken oder Sonderaufwänden, bis die eingeleiteten betrieblichen Optimierungsmassnahmen ihre Wirkung entfalten.

Die Zweckbindung stellt sicher, dass mit den weiteren Mitteln gemäss § 20 Abs. 3 PUKG keine allgemeine, wettbewerbsverzerrende Subvention erfolgt, welche die PUK gegenüber anderen Leistungserbringern bevorteilen würde. Sowohl allgemeine Dotationskapitalerhöhungen als auch die Gewährung zweckgebundener Mittel werden im KEF und im Budgetantrag des Regierungsrates ausgewiesen.

#### **6.4.2 Fremdmittel (§ 21)**

Zur Planung und Realisierung von baulichen Vorhaben wird die PUK inskünftig Eigenmittel (Dotationskapital bzw. Reserven) verwenden oder Kredite bzw. Darlehen von Dritten aufnehmen (dies können auch Darlehen des Kantons gemäss § 12 SPFG sein). Die Grenzen der zulässigen Verschuldung der PUK und damit der Fremdkapitalaufnahme werden vom Regierungsrat in der Eigentümerstrategie festgelegt.

#### **6.4.3 Baurechte (§ 22)**

Die Grundsätze zu den Baurechtsverträgen zwischen Kanton und PUK hat der Regierungsrat bereits mit Beschluss Nr. 705/2014 (Verselbstständigung der kantonalen psychiatrischen Kliniken – Eckwerte, Projektauftrag) festgelegt. In diesem Beschluss wurde festgehalten, dass mit der Anstalt Baurechtsverträge auf den für den Betrieb notwendigen Grundstücken abgeschlossen werden. Der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke. Die übergeordneten Gesetze betreffend

Immobilien und Bau bleiben für die PUK verbindlich (kantonaler Richtplan, Planungs- und Baugesetz usw.).

Die bestehende Entwurfsfassung der Baurechtsverträge weist folgende Eckwerte auf:

- Der Kanton gewährt der PUK verzinliche, selbstständige und dauernde Baurechte. Dies ermöglicht es der PUK, bei Bedarf die Baurechte zur Sicherung von Darlehen nutzen zu können. Die konkrete Ausgestaltung der Baurechtsverträge wird auf den Gründungszeitpunkt der öffentlich-rechtlichen Anstalt zwischen Baurechtsgeber und Baurechtsnehmerin ausgehandelt.
- Die Baurechte sollen die heute von der PUK genutzten Liegenschaften im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion umfassen und die PUK berechtigen, alle auf den Baurechtsflächen bestehenden Bauten und Anlagen für die Dauer der Baurechte im Rahmen der Zweckbestimmung zu nutzen und die erforderlichen Instandsetzungsmassnahmen durchzuführen, nach Massgabe der jeweils gültigen gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften. Weiter ist die PUK berechtigt, Um- und Neubauten zu erstellen und soweit notwendig und zulässig auch Rückbauten vorzunehmen. Der genaue Perimeter der Baurechte wird vom Regierungsrat zu bestimmen sein.
- Die Weitergabe der Baurechte an Dritte (ganz oder in Teilen) bedarf der Zustimmung des Regierungsrates, wobei die Zustimmung nur dann verweigert werden darf, wenn die Weitergabe den Zweck der Baurechte gefährdet.
- Die Vermietung von Bauten und Räumen ist statthaft; Mietverträge von mehr als zehn Jahren Dauer müssen vom Regierungsrat genehmigt werden.
- Eine Belehnung der Baurechte ist erlaubt, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die PUK ihre gesamten heutigen Areale zur Leistungserbringung benötigt. Dennoch ist es sinnvoll, der PUK zu erlauben, die Baurechte weiterzugeben, sofern dadurch die Erfüllung des gesetzlichen Zwecks, der auch in den Baurechtsverträgen verankert werden soll, nicht gefährdet wird. Die Weitergabe von Baurechten könnte beispielsweise dann angezeigt sein, wenn die PUK Vorhaben in Partnerschaft bzw. in Kooperation mit der Universität verwirklichen möchte. Die Weitergabe der Baurechte steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat, der diese jedoch nur bei Verletzung des gesetzlichen Zwecks der PUK verweigern darf.

Bei Erlöschen der Baurechte fallen die Bauten und Anlagen an den Kanton zurück, wobei eine Entschädigung im Zeitpunkt des Heimfalls einvernehmlich festzulegen ist. Die Übertragung der Bauten im Baurecht vom Kanton auf die PUK erfolgt unter Wegbedingung von Gewährleistungspflichten.

Mit der Übertragung der Immobilien auf die PUK übernimmt diese die umfassende Verantwortung für ihre bauliche Infrastruktur. Es ist sinnvoll, dass die PUK zumindest in einer ersten Phase die Kompetenz des kantonalen Hochbauamtes weiterhin nutzt und von diesem Amt Dienstleistungen für das Bauprojekt-Management bezieht. Dies soll auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der PUK und dem Hochbauamt erfolgen.

## **6.5 Planung und Rechnungslegung (§§ 23–25)**

### **6.5.1 Immobilienplanung (§ 23)**

Ziel der Einrichtung der Baurechte und der Übertragung der Bauten und Anlagen auf die PUK ist die Vergrößerung der Autonomie der PUK im Infrastrukturbereich. Diese vergrösserte Autonomie ermöglicht ein konsequentes Ausrichten der Immobilienstrategie auf die Bedürfnisse des Unternehmens und damit auch der Patientinnen und Patienten. Dennoch ist es sinnvoll, dass die PUK als kantonale Anstalt eine Abstimmung ihrer Immobilienstrategie mit der strategischen Immobilienplanung des Regierungsrates vornimmt, um Synergien im Immobilienbereich erkennen und nutzen zu können. Diese Abstimmung soll jedoch die unternehmerische Freiheit der PUK nicht einschränken und ist deshalb mit keinen kantonalen Genehmigungsvorbehalten bezüglich Bauvorhaben der PUK verbunden.

### **6.5.2 Finanzplanung (§ 24)**

Die Betriebsfinanzierung der PUK im Bereich der staatlichen Leistungsaufträge zur medizinisch-psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung erfolgt – wie auch bei allen anderen Listenspitälern – gemäss dem KVG. Für die PUK wie für die anderen Listenspitäler richtet sich die Entschädigung für die stationären Leistungen nach den Verträgen mit ihren Tarifpartnern oder – bei einem Nichtzustandekommen solcher Verträge – den Tariffestsetzungen des Regierungsrates.

Gemäss SPFG können der PUK gleich wie den anderen Listenspiälern Subventionen für bestimmte gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgerichtet werden. Diese werden gegebenenfalls in jährlichen Staatsbeitragsvereinbarungen geregelt und können Beiträge an versorgungspolitisch sinnvolle stationäre oder ambulante Behandlungen sowie für Leistungen im Rahmen von neuen Untersuchungs-, Behandlungs- und Versorgungsmodellen umfassen. Die Subventionen erfolgen in der Regel in der Form von leistungsbezogenen Pauschalen und werden nur in dem Umfang gewährt, in dem die ungedeckten Kosten nicht durch Ertragsüberschüsse aus Zusatzleistungen gedeckt werden können.

Die von der Universität beigesteuerten Mittel, mit denen die PUK für ihre Leistungen im Bereich Forschung und Lehre entschädigt wird, werden von der PUK mit der Universität gestützt auf die Verordnung über die Forschung und Lehre im Gesundheitsbereich vereinbart. Damit hat die PUK eine vertragliche Forderung gegenüber der Universität. Es liegt in der Verantwortung der Universitätsleitung, die Bereitstellung der erforderlichen Mittel sicherzustellen, indem sie mit der zuständigen Direktion des Regierungsrates eine angemessene Abgeltung ihres Leistungsauftrags für Forschung und Lehre aushandelt.

Ein Teil des Finanzhaushalts der PUK ist eigen- oder fremdfinanziert. Dies umfasst insbesondere eventuelle weitere Leistungen, welche die PUK neben den ihr erteilten Leistungsaufträgen erbringt.

Der Kanton hat als Eigentümer der Anstalt einen Anspruch auf Transparenz bezüglich des gesamten PUK-Haushalts. Aus diesem Grund ist im Anstaltserlass festgelegt, dass die PUK zuhanden des Kantons eine mittelfristige Finanzplanung erstellt. Zusammen mit der Jahresrechnung der PUK hat der Kanton damit volle Transparenz nicht nur bezüglich des gegenwärtigen PUK-Haushalts, sondern auch bezüglich dessen mittelfristigen Entwicklung. Dies ermöglicht es dem Kanton als Eigner der PUK, ein wirksames Finanz- und Risikocontrolling sicherstellen zu können.

### **6.5.3 Rechnungslegung (§ 25)**

Die PUK führt ihre Jahresrechnung nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard. Dieser wird nicht im Gesetz festgelegt, sondern vom Regierungsrat vorgegeben.

Soweit die PUK Drittmittel erhält, ist für diese eine gesonderte Rechnung zu führen. Dies betrifft nicht die Drittmittel für Forschung, die von der Universität verwaltet werden.



## **6.5.4 Revisionsstelle**

Das Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614) sieht vor, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen. Ausnahmen sind im Finanzkontrollgesetz aufgelistet, können aber auch spezialgesetzlich vorgesehen werden.

Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle besteht gemäss § 13 FKG aus einer umfassenden Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit und der Sparsamkeit der Haushaltsführung sowie der Wirksamkeitskontrollen.

Da im Anstaltserlass keine besondere Regelung getroffen und in § 3 FKG keine neue Ausnahme eingefügt wird, kommt Letzteres zur Anwendung. Dies bedeutet, dass als Revisionsstelle die Finanzkontrolle tätig wird.

## **6.6 Rechtspflege (§ 26)**

### **6.6.1 Rechtsbeziehung und Verantwortlichkeit**

Durch die Verselbstständigung wird die PUK im Rahmen des Anstaltserlasses rechts- und handlungsfähig. Beim selbstständigen Rechtsverkehr mit Dritten wird sich häufig die Frage stellen, ob die Rechtsbeziehung zwischen der Anstalt und den Anstaltsbenutzenden bzw. Dritten öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sei. Dies kann insbesondere im Bereich der Haftung oder des Datenschutzes von Bedeutung sein, weil je nach Qualifizierung einer Rechtsbeziehung unterschiedliche öffentlich- bzw. privatrechtliche Bestimmungen angewendet werden. Die Qualifizierung einer Rechtsbeziehung wird allerdings im Einzelfall Sache der Rechtsprechung sein. Die Definition der Natur einer Rechtsbeziehung als öffentlich- bzw. privatrechtlich im Anstaltserlass wäre für die Gerichte nicht bindend. Fällt eine Rechtsbeziehung in den Anwendungsbereich des Bundeszivilrechts, gilt dies ungeachtet anderslautender Definitionen im Anstaltserlass. Auf eine abstrakte Regelung auf kantonaler Gesetzesstufe kann daher verzichtet werden.

Die Verantwortlichkeit der Funktionsträger der Anstalt richtet sich bei öffentlich-rechtlichen Verrichtungen nach dem kantonalen Haftungsgesetz. Dieses sieht für die widerrechtliche Schädigung Dritter eine Kausalhaftung des Staates bzw. der öffentlich-rechtlichen Anstalt vor (im Gegensatz zur Verschuldenshaftung nach OR). Der Staat bzw. die öffentlich-rechtliche Anstalt wiederum kann bei einer vorsätz-

lichen oder grobfahrlässigen Amtspflichtverletzung auf die fehlbare Funktionsträgerin oder den fehlbaren Funktionsträger zurückgreifen. Für Dritte bedeutet dies im Vergleich zur privatrechtlichen Regelung insofern einen besseren Schutz, als die Staatshaftung auch bei Schäden, die ohne Verschulden verursacht worden sind, greift. Auch die Funktionsträgerinnen und -träger der Anstalt sind mit der bestehenden Regelung bessergestellt, weil sie von Dritten nicht direkt belangt werden können, und nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit, nicht aber schon bei Fahrlässigkeit schlechthin einem Rückgriff des Staates bzw. der öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgesetzt sind. Es wird darauf verzichtet, für die Funktionsträgerinnen und -träger der PUK diese persönliche Haftung auch auf fahrlässige Pflichtverletzungen auszuweiten. Das kantonale Haftungsgesetz kommt im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse unverändert zur Anwendung. Im Bereich privatrechtlicher Rechtsbeziehungen gelten die Bestimmungen des OR.

Die Regelung des spitalinternen Instanzenzugs, insbesondere der erstinstanzlichen Entscheidbefugnis, ist vom Spitalrat anstaltsintern im Spitalstatut zu regeln. Hierbei soll dem in der kantonalen Verwaltungsrechtspflege weitgehend verwirklichten Grundsatz eines zweistufigen Rechtsschutzes (Rekurs an die obere Verwaltungsbehörde und Beschwerde an das Verwaltungsgericht) Rechnung getragen werden. Dies bedeutet, dass die Regelung im Spitalstatut keine mehrstufigen formellen Rechtsmittelverfahren unterhalb der Geschäftsleitung einführen soll. Sofern das Spitalstatut für Instanzen unterhalb der Geschäftsleitung eine formelle Verfügungskompetenz vorsieht, ist ein Einspracheverfahren denkbar. Da es sich bei der PUK auch in Zukunft um eine Anstalt öffentlichen Rechts handelt, findet in verfahrensrechtlicher Hinsicht das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) Anwendung.

Das oberste Organ der selbstständigen Anstalt ist der Spitalrat. Von ihm gefällte Entscheide müssen an eine ausserhalb des Betriebs liegende Institution weiterziehbar sein. Im Sinne der angestrebten Entflechtung der Anstalt von der Verwaltung ist hier direkt das Verwaltungsgericht vorgesehen. Ein Weiterzug an den Regierungsrat ist in jedem Fall ausgeschlossen.

## **6.7 Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 27–31)**

### **6.7.1 Betriebsübernahme, Bewertung der Immobilien, Eröffnungsbilanz, Verzinsung und Amortisation (§§ 27–30)**

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt PUK wird mit Inkrafttreten dieses Gesetzes den laufenden Betrieb der bisherigen PUK übernehmen. Dies bedeutet, dass die bisherigen Rechte und Pflichten sowie die Rechtsverhältnisse, die der Staat im Bereich des heutigen PUK-Betriebs hat bzw. eingegangen ist, auf die neue Anstalt übergehen. Davon ausgenommen sind aufsichtsrechtliche oder gesundheitspolizeiliche Rechte und Pflichten des Kantons sowie Vereinbarungen mit anderen Kantonen usw.

Mit dem Übergang der Rechte und Pflichten vom Kanton auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt werden auch die Aktiven und Passiven der heutigen PUK übertragen. Dies umfasst auch die Übertragung der heute von der PUK genutzten Betriebseinrichtungen (Mobilien) und der Bauten und Anlagen. Sie werden zu den dannzeitigen Buchwerten in das Eigentum der PUK übertragen. Davon unberührt sind ordentliche Abschreibungen sowie ausserordentliche Wertberichtigungen vor dem Übertragungszeitpunkt, die unabhängig von der Verselbstständigung der PUK nach dem Rechnungslegungsgrundsatz «true and fair view» in der Rechnung des Kantons vorzunehmen sind.

Im Anstaltserlass werden dem Regierungsrat die Verantwortung und die Kompetenz für das Festlegen der Eröffnungsbilanz zugewiesen. Dabei wird er die entsprechenden Werte in der Eröffnungsbilanz derart im Eigen- oder Fremdkapital (als Darlehensforderung des Kantons) der PUK bilanzieren, dass sich eine Eigenkapitalquote von höchstens 60% ergibt (vgl. Abschnitt 5.4.1). Er wird auch über Strukturierung des Eigenkapitals in Dotationskapital und Reserven entscheiden. Ziel ist die angemessene Ausstattung der Anstalt mit Eigenkapital zur Sicherstellung ihrer Kreditfähigkeit und ihrer wirtschaftlichen Eigenständigkeit. Die Aktivseite der Eröffnungsbilanz wird zum überwiegenden Teil aus Anlagevermögen bestehen (insbesondere Immobilien im Umfang von rund 180 Mio. Franken). Sollte zum Zeitpunkt der Festlegung der Eröffnungsbilanz ein Bedarf der PUK nach zusätzlichen Barmitteln bestehen, wären diese als Dotationskapitalerhöhung oder als weitere Mittel im Sinne von § 20 des Gesetzes zur Verfügung zu stellen.

Die im Fremdkapital der PUK bilanzierten Darlehensforderungen des Kantons sind mit dem internen Zinssatz des Kantons zu verzinsen und zu amortisieren. Die Einzelheiten dafür orientieren sich an den Bestimmungen der Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler (InUV, LS 813.205).

Schliesslich muss sichergestellt sein, dass bei der Betriebsübernahme die Anstaltsorgane handlungsfähig sind. Dies bedingt insbesondere, dass auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes der Spitalrat gewählt wird. Dessen Amtsperiode wird mit derjenigen des Bildungsrates und der übrigen Kommissionen des Regierungsrates abgeglichen.

### **6.7.2 Weitergeltung bisherigen Rechts (§ 31)**

Bis zum Erlass neuer Regelungen gilt das bisherige Recht. Dies betrifft insbesondere die vom Spitalrat zu erlassenden anstaltsinternen Regelungen wie das Spitalstatut, das Personalreglement, das Finanzreglement, die Tarifordnung usw.

## **7. Finanzielle Auswirkungen der Gesetzesvorlage**

Die Rechtsformänderung ist für den Staatshaushalt saldoneutral. Die in die Anstalt eingebrachten Werte (einschliesslich Forderungen und Verpflichtungen) sind weiterhin Teil des Vermögens des Kantons. An den Realwerten ändert sich durch die Übertragung auf die Anstalt nichts. Die Bewertung der Bauten und Anlagen der heutigen PUK wird im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion gemäss den kantonalen Rechnungslegungsvorschriften nachgeführt. Durch die Übertragung zu Buchwerten auf die PUK ergibt sich keine Änderung.

Die Umwandlung der Amtsstelle in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bewahrt die heutige Steuerbefreiung. Auch die Aufwand- und Ertragslage der PUK bleibt von der Rechtsformänderung unberührt.

Das Verselbstständigungsvorhaben ist mit verschiedenen Aufwendungen für die Projektarbeit und für technische Anpassungen (Buchhaltung, Vertragswesen, IT, Corporate Design usw.) verbunden. Diese Kosten wurden im Projektauftrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2014 (RRB Nr. 705/2014) soweit möglich ausgewiesen. Eine genauere Bezifferung der Kosten wird möglich sein, wenn die endgültigen Rahmenbedingungen der Umwandlung bekannt sind.

## **8. Auswirkungen auf KMU-Betriebe**

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

## **9. Referendum**

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

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Stocker

Der Staatsschreiber:  
Husi